



Организация Объединенных Наций

Обзор внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Геймелъве Гойтсемангом и Тосией Хосино



Обзор внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций

Доклад Объединенной инспекционной группы

Подготовлен Геймелъве Гойтсемангом и Тосией Хосино



Организация Объединенных Наций • Женева, 2024

Над докладом работали:

Геймельве Гойтсеманг, инспектор

Тосия Хосино, инспектор

Александра Капелло, специалист по инспекции и оценке

Фернанда Верисиму Соли, младший специалист по инспекции и оценке

Бямбаа Немехджаргал, помощник по поиску информации

Антони Матараццо, стажер

Твалумба Мункомбве, стажер.

*Резюме***Обзор внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций****Введение и цели обзора**

Обзор внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2024 год. Хотя это первый обзор ОИГ по данной конкретной теме, относящиеся к ней вопросы частично освещались в предыдущих обзорах ОИГ¹. Взаимный учет является одним из факторов, способствующих реализации инициатив программы повышения эффективности и реформированию системы развития Организации Объединенных Наций. Следовательно, обзор проведен своевременно, ведь для осуществления Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года остается всего шесть лет.

Цели обзора заключались в том, чтобы оценить с общесистемной точки зрения ход внедрения принципа взаимного учета и достигнутые результаты и адекватность и эффективность соответствующей политики и практики, а также выявить проблемы, извлеченные уроки и передовой опыт, связанные с внедрением принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Основные результаты и выводы

Авторитетного универсального определения принципа взаимного учета не существует; этот принцип определяется на основе согласованных рамок и контекста применения

Принцип взаимного учета уже много лет является частью практики ведения дел государств-членов и международных организаций. Вместе с тем степень его проработки и практического применения различается в зависимости от согласованных рамок и контекста его применения.

В ходе обзора было установлено, что авторитетного общесистемного определения понятия «взаимный учет» не существует. Основа этого принципа и контекст его применения определяются в резолюции [71/243](#) Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея подчеркнула необходимость того, чтобы организации в рамках системы развития Организации Объединенных Наций «действовали в соответствии с принципом взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур, с целью содействовать активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений». По сути, формулировка «передовой опыт в том, что касается правил и процедур» определяет контекст применения этого принципа.

¹ См. [JIU/REP/2018/5](#), [JIU/REP/2019/8](#) и [JIU/REP/2020/3](#).

Оперативное определение, принятое организациями, подписавшими Заявление о взаимном учете 2018 года, заимствовано из Заявления, в котором этот принцип широко определяется следующим образом: «взаимный учет позволяет структурам в меру практической возможности использовать политику, процедуры, общие для системы контракты и соответствующие операционные механизмы других структур или руководствоваться ими при осуществлении деятельности без необходимости проведения дополнительных проверок или получения специальных разрешений»². Из интервью, проведенных Группой по обзору, ясно следует, что большинство подписавших Заявление организаций удовлетворены этим гибким определением, поскольку оно содержит надлежащие оперативные параметры. Следовательно, по их мнению, нет необходимости в официальном авторитетном определении, поскольку это может привести к ненужной жесткости и возникновению юридических узких мест. Этому же мнению придерживаются и инспекторы.

Генеральная Ассамблея в своих резолюциях 71/243 и 75/233 подчеркивает, что принцип взаимного учета применяется только к организациям, входящим в систему развития Организации Объединенных Наций. Учитывая настоятельную необходимость достижения всеми организациями системы Организации Объединенных Наций финансовой и оперативной эффективности, Инспекторы настоятельно рекомендуют всем организациям системы Организации Объединенных Наций принять принцип взаимного учета (рекомендация 1).

Принцип взаимного учета сложен, и при его внедрении возникают проблемы; соответственно, для достижения ожидаемых результатов необходимо определить ключевые факторы успеха

Выводы, сделанные на основе данных, полученных из интервью и из ответов на вопросы анкеты ОИГ, свидетельствуют о том, что принцип взаимного учета является сложным и при его внедрении возникают проблемы. Кроме того, с введением в действие Заявления о взаимном учете возникло множество вопросов относительно механизмов его реализации. При этом участники интервью выразили удовлетворение тем, что Заявление представляет собой базовое коллективное обязательство подписавших его организаций применять принцип взаимного учета «в меру практической возможности».

С учетом отсутствия механизмов обеспечения соблюдения принципа взаимного учета Инспекторы определили семь ключевых факторов успеха, без которых они считают невозможным успешное внедрение этого принципа. К их числу относятся взаимное доверие, взаимные обязательства, взаимная ответственность, взаимная поддержка, взаимное уважение, взаимная терпимость и взаимная удовлетворенность. Подписавшим Заявление организациям следует рассмотреть возможность принятия этих факторов для обеспечения внедрения принципа взаимного учета.

Принципы взаимного учета и унификации дополняют и подкрепляют друг друга

В ходе обзора было установлено, что принципы взаимного учета и унификации применяются совместно в целях повышения согласованности, эффективности и степени выполнения программ, а также поощрения межучрежденческого сотрудничества. До официального внедрения принципа взаимного учета система развития Организации Объединенных Наций провела целый ряд общесистемных реформ, направленных на унификацию и упрощение практики ведения дел в штаб-квартирах и на уровне стран. Эти унифицированные стандарты и практика ведения дел в настоящее время используются несколькими организациями

² См. <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement>.

системы Организации Объединенных Наций без дополнительной оценки, проверки и утверждения. Это говорит о том, что взаимный учет может с легкостью применяться при наличии унифицированной практики ведения дел и централизованных платформ. В то же время принцип взаимного учета может служить альтернативой при отсутствии унификации, поскольку в соответствии с ним признается многообразие нормативных баз в различных организациях. В этом отношении оба принципа дополняют и подкрепляют друг друга. В связи с этим Инспекторы считают, что эти два принципа должны применяться последовательно для обеспечения их систематического внедрения.

Отсутствие общесистемного координационного механизма и всеобъемлющих оперативных рекомендаций для содействия практическому применению принципа взаимного учета

Хотя благодаря имеющимся межучрежденческим механизмам достигаются значительные результаты в содействии внедрению взаимного учета (например, Группа по инновациям в оперативной деятельности Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию играет важную роль в разработке рекомендаций по взаимному учету), многие из опрошенных организаций считают, что в сетях Комитета высокого уровня по вопросам управления отсутствует эффективная координация. Первоначально координирующую функцию выполняла Координационная группа по взаимному учету, которая затем была преобразована в Сообщество специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и сеть активистов в поддержку взаимного учета. С роспуском Координационной группы нарушается важнейшая координирующая функция, в которой нуждаются сети Комитета высокого уровня по вопросам управления. Для устранения этого пробела в плане координации Инспекторы рекомендуют возложить на Сообщество специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и сеть активистов в поддержку взаимного учета задачу по координации и разработке всеобъемлющих оперативных рекомендаций для содействия практическому применению взаимного учета в структурах (рекомендация 2).

Включение принципа взаимного учета в нормативную базу организаций смягчит сопутствующие правовые ограничения

По мнению некоторых организаций, одним из главных препятствий на пути внедрения взаимного учета является несовместимость политики, положений и правил различных организаций системы Организации Объединенных Наций. Хотя теоретически применение принципа взаимного учета не требует от подписавших Заявление организаций изменения их внутренних правил и процедур, в ходе обзора было установлено, что реализация этого принципа была бы существенно упрощена, если бы он был включен в нормативную базу различных организаций. Соответственно, Инспекторы рекомендуют организациям системы Организации Объединенных Наций включить принцип взаимного учета в свою нормативную базу, с тем чтобы облегчить его внедрение. Такое согласование будет способствовать более слаженному сотрудничеству и устранению барьеров, возникающих из-за несовместимости нормативных баз (рекомендация 3).

Не существует объективных критериев для определения того, какой передовой опыт подлежит взаимному учету

В системе Организации Объединенных Наций взаимный учет применяется в контексте передового опыта в том, что касается правил и процедур. В ходе обзора было установлено, что, хотя Комитет высокого уровня по вопросам управления выступает в качестве информационно-координационного центра для инициатив по взаимному учету, объективных критериев для определения того,

какой передовой опыт подлежит взаимному учету, не существует. Инспекторы предлагают Комитету рассмотреть вопрос о принятии объективных критериев для определения подлежащего учету передового опыта в том, что касается правил и процедур, с тем чтобы обеспечить взаимный учет и признание сравнительных преимуществ подписавших Заявление организаций.

Функции координаторов-резидентов, связанные с информационно-просветительской деятельностью и представлением отчетности, имеют решающее значение для успешного практического применения взаимного учета на страновом уровне

В ходе обзора было установлено, что координаторы-резиденты и группы по управлению операциями располагают стратегическими возможностями, чтобы продвигать практическое применение принципа взаимного учета на страновом уровне. Однако из результатов опроса ОИГ, направленного координаторам-резидентам, ясно следует, что они не относят практическое применение взаимного учета на страновом уровне к числу своих обязанностей. Поскольку взаимный учет является фактором, способствующим осуществлению общих рабочих процессов, логично, что координаторы-резиденты как руководители страновых групп Организации Объединенных Наций должны выполнять информационно-просветительские функции для практического применения этого принципа на страновом уровне. В связи с этим Инспекторы рекомендуют прямо возложить на координаторов-резидентов информационно-просветительскую функцию и просить их периодически представлять доклады о практическом применении принципа взаимного учета на страновом уровне (рекомендация 4).

Прогресс в деле внедрения принципа взаимного учета во многих функциональных областях достигается медленно, и его степень в разных организациях различается

В ходе обзора было установлено, что прогресс в деле внедрения принципа взаимного учета в функциональных областях³ — за исключением сферы закупок — достигается медленно и что его степень в разных организациях различается. В ходе обзора также было установлено, что в значительной степени относительный прогресс в функциональных областях был достигнут еще до официального принятия принципа взаимного учета посредством унификации практики ведения дел.

Согласно данным, полученным с помощью анкеты ОИГ, сфера закупок является главным примером успешного внедрения взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций. Так, 95 процентов опрошенных указали, что они уже применяют взаимный учет в сфере закупок. Затем следуют сферы людских ресурсов, где этот показатель составляет 74 процента, и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), где он составляет 63 процента. Показатель внедрения этого принципа в сферах финансов и управления объектами составляет 53 процента, а самый низкий уровень отмечается в сфере материально-технического обеспечения и составляет 42 процента. Крайне важно, чтобы организации, подписавшие Заявление, предприняли согласованные усилия по расширению применения принципа взаимного учета во всех шести функциональных областях для повышения оперативной и финансовой эффективности.

³ К числу шести функциональных областей относятся закупки, финансы, людские ресурсы, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), материально-техническое обеспечение и административное обслуживание (включая обслуживание объектов).

Отсутствуют сопоставимые данные о результатах, достигнутых в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета

В ходе обзора было установлено, что в организациях системы Организации Объединенных Наций не существует общего подхода к измерению, оценке и отчетности применительно к внедрению взаимного учета. Это приводит к отсутствию сопоставимых данных о достигнутых результатах в области повышения эффективности. Чтобы обеспечить систематическое практическое применение взаимного учета в организациях системы Организации Объединенных Наций, крайне необходимо создать механизмы мониторинга, оценки и отчетности.

Для преодоления этих проблем и использования взаимного учета в качестве стандартного подхода к межучрежденческому сотрудничеству необходимо сосредоточить усилия не на процессе внедрения, а на результатах. При этом показатели промежуточных результатов играют важную роль в качестве ориентира для организаций в том, что касается отслеживания прогресса и выявления областей, требующих улучшения. Кроме того, из собранных данных следует, что лишь немногие подписавшие Заявление организации готовят годовые доклады о ходе внедрения взаимного учета для своих директивных и руководящих органов. Программа развития Организации Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов являются примечательными примерами организаций, которые представляют годовые доклады о совместных закупках своим исполнительным советам. Инспекторы рекомендуют включать информацию о результатах, достигнутых в области повышения эффективности посредством внедрения принципа взаимного учета, в регулярные доклады директивным и руководящим органам всех структур системы Организации Объединенных Наций для обеспечения надлежащего мониторинга и контроля (рекомендация 5).

Отсутствие четких механизмов управления и подотчетности

Несколько организаций выразили обеспокоенность в связи с деятельностью по осуществлению руководства, обеспечению подотчетности, управлению рисками и контролю в контексте взаимного учета. Создание четкой структуры подотчетности и надежной системы управления рисками имеет решающее значение для обеспечения уверенности государств-членов в том, что взаимный учет не поставит под угрозу должное выполнение процессов, не приведет к уязвимости системы для мошенничества и не подорвет целостность системы Организации Объединенных Наций.

Инспекторы указывают на существование пробела в том, что касается системы управления для внедрения взаимного учета. Кроме того, организации выражают обеспокоенность по поводу подотчетности за обеспечение согласованности, особенно в случае ошибок, мошенничества или расхождений. При этом содействию взаимному учету не должны препятствовать опасения, связанные со случайными ошибками или расхождениями, которые являются скорее исключением, чем нормой. Важно признать, что ни одна система не может полностью исключить риск, и подобные опасения не должны удерживать организации от применения и/или распространения практики взаимного учета.

Вместе с тем крайне важно, чтобы правовые механизмы и механизмы внутренней ревизии принимали более активное участие в контексте взаимного учета в целях содействия соблюдению стандартов управления, принципов управления рисками и процессов контроля.

Рекомендации

Настоящий обзор содержит пять официальных рекомендаций, одна из которых адресована директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, одна — Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций и три — административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций. В дополнение к официальным рекомендациям сформулировано 19 неофициальных рекомендаций в целях более эффективного внедрения принципа взаимного учета.

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, еще не подписавшим Заявление о взаимном учете, следует сделать это до конца 2026 года в целях повышения оперативной эффективности и укрепления сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций по линии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2025 года возложить на Сообщество специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и сеть активистов в поддержку взаимного учета задачу по координации общесистемных усилий по практическому применению взаимного учета и разработке всеобъемлющих оперативных рекомендаций, которыми должны руководствоваться подписавшие Заявление организации при практическом применении этого принципа. Рекомендации должны быть направлены на расширение масштабов практического применения взаимного учета в отношении текущей базовой деятельности организаций.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2029 года использовать все возможности для пересмотра существующих стратегий и положений и прямого включения принципа взаимного учета в свои нормативные базы, чтобы усилить его значение для устранения пробелов, существующих на межучрежденческом уровне, и способствовать его более широкому применению в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

К концу 2026 года Генеральному секретарю следует обратиться к координаторам-резидентам с просьбой взять на себя ведущую информационно-просветительскую роль и периодически представлять доклады о практическом применении взаимного учета на страновом уровне в соответствии с руководящими принципами сетей Комитета высокого уровня по вопросам управления, принимая во внимание, что взаимный учет является одним из ключевых факторов, способствующих осуществлению общих рабочих процессов.

Рекомендация 5

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2026 года обратиться к административным руководителям организаций, подписавших Заявление о взаимном

учете, которые еще этого не делают, с просьбой включать информацию о результатах, достигнутых в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета, в их регулярные доклады для обеспечения надлежащего мониторинга и контроля.

Неофициальные рекомендации

1. Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций принять на вооружение семь ключевых факторов успешного внедрения принципа взаимного учета (п. 36).
2. Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций принять стратегию управления преобразованиями, в рамках которой принцип взаимного учета станет частью организационной культуры (п. 54).
3. Инспекторы предлагают признать благоприятствующую роль юридических отделов и привлекать их к участию в регуляторных инициативах в целях обеспечения практического применения принципа взаимного учета (п. 73).
4. Инспекторы предлагают подписавшим Заявление организациям, у которых нет внутренних руководств по практическому применению взаимного учета, рассмотреть возможность разработки таких материалов, на которые смогут опираться руководители на страновом уровне. Инспекторы призывают организации, у которых уже есть внутренние руководства, предоставить к ним доступ другим организациям для ознакомления (п. 78).
5. Инспекторы предлагают назначить координаторов в шести функциональных областях для содействия практическому применению взаимного учета в организациях системы Организации Объединенных Наций. Координаторы должны быть членами Сообщества специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и/или сети активистов в поддержку взаимного учета, с тем чтобы обеспечивать связь между инициативами, выдвигаемыми структурами, и инициативами Комитета высокого уровня по вопросам управления (п. 84).
6. Система общих помещений является важным фактором, способствующим осуществлению общих рабочих процессов; в связи с этим Инспекторы предлагают уделять ей первоочередное внимание, в том числе при рассмотрении вопроса об открытии периферийных отделений организациями системы Организации Объединенных Наций (п. 111).
7. Для полноценной реализации преимуществ взаимного учета в области закупок Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций предпринять согласованные усилия по расширению взаимного учета, чтобы он не ограничивался совместной закупочной деятельностью, основанной на использовании существующих контрактов («подключении») (п. 128).
8. Инспекторы предлагают включить принцип взаимного учета в руководство «Унификация закупок для ООН: общие закупки для ООН на страновом уровне» и предлагают всем организациям системы Организации Объединенных Наций принять и адаптировать это руководство в целях содействия сотрудничеству в области закупок (п. 129).
9. Инспекторы предлагают создать под координацией Закупочной сети единую базу данных по поставщикам и возможностям в области закупок, а также по совместному использованию долгосрочных соглашений, при этом система «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» будет служить центральной точкой входа. Инспекторы также предлагают создать механизмы отслеживания контрактов, заключенных в рамках совместных закупок, и механизмы мониторинга за использованием контрактов других организаций, а также механизмы

контроля за предоставлением доступа к контрактам другим организациям при соблюдении ограничений, предусмотренных контрактами, таких как ограничения, связанные с соображениями конфиденциальности (п. 138).

10. Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций, которые в настоящее время не пользуются услугами Центра “OneHR”, изучить преимущества, которые может предоставить этот центр для повышения эффективности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Они также предлагают Комиссии по международной гражданской службе создать межучрежденческую целевую группу по людским ресурсам для изучения возможностей дальнейшей унификации процессов классификации должностей, включая взаимный учет, принятие, насколько это возможно, общих описаний должностей и разработку единого каталога должностей в соответствии с унифицированной шкалой должностей (п. 143).

11. Инспекторы предлагают внедрять взаимный учет в сфере материально-технического обеспечения на основе более структурированного, функционального подхода с использованием существующих глобальных и местных инициатив (п. 163).

12. Инспекторы рекомендуют подписавшим Заявление организациям обеспечить полное применение стандартизированных принципов ценообразования и расчета затрат, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности, в целях решения проблем прозрачности и взаимности в связи с возмещением расходов и взиманием сборов за применение взаимного учета (п. 170).

13. Инспекторы предлагают структурам, которые еще не приняли минимальные стандарты кибербезопасности, указанные в документе [JIU/REP/2021/3](#) и в руководящих принципах Сети по вопросам цифровизации и технологий, сделать это незамедлительно (п. 178).

14. Инспекторы предлагают организациям учитывать вопросы унификации и интероперабельности систем в среднесрочной и долгосрочной перспективе при проведении будущих этапов обновления систем общеорганизационного планирования ресурсов. Сеть по вопросам цифровизации и технологий, а также Отдел эксплуатации системы общеорганизационного планирования ресурсов Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления и ПРООН, будучи членами Специальной группы по вопросам общеорганизационного планирования ресурсов, могут сыграть ключевую роль в продвижении этой повестки (п. 182).

15. Инспекторы предлагают Секретариату Организации Объединенных Наций принять упрощенную политику оплаты путевых расходов, с тем чтобы обеспечить унификацию между структурами, входящими в состав Секретариата Организации Объединенных Наций (п. 191).

16. Инспекторы пришли к выводу, что методика, принятая Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения для фиксирования достигнутых результатов в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета, является передовым опытом, и предложили другим организациям, которые еще не делают этого, рассмотреть возможность ее применения (п. 203).

17. Инспекторы предлагают Комитету высокого уровня по вопросам управления и его сетям использовать подход Закупочной сети и разработать дорожную карту и информационную панель для руководства осуществлением взаимного учета с учетом глобального охвата. Там, где сети отсутствуют, например в области логистики и обслуживания объектов, Комитету следует создать или назначить специальные целевые группы для содействия этой работе (п. 210).

18. Инспекторы предлагают Комитету высокого уровня по вопросам управления, опираясь на уже ведущуюся под регулированием Управления по координации деятельности в целях развития работу по представлению отчетности об эффективности, определить рамки высокого уровня с ключевыми показателями эффективности для обеспечения унификации среди организаций в плане фиксирования результатов в области повышения эффективности в шести функциональных областях и связанных с ними инициативах (п. 211).

19. Инспекторы предлагают, чтобы системы ИКТ выступали факторами содействия безопасной и эффективной практике взаимного учета и чтобы все стороны принимали надежные меры кибербезопасности в соответствии с минимальными базовыми показателями безопасности Сети по вопросам цифровизации и технологий (п. 221).

Содержание

	<i>Стр.</i>
Резюме	1
Сокращения	12
I. Введение	14
А. Справочная информация	14
В. Цели, сфера охвата и методология	15
С. Выражение признательности	18
II. Краткий обзор применения принципа взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций	19
А. Эволюция и определение понятия «взаимный учет»	19
В. Оперативные параметры принципа взаимного учета	20
С. Ключевые факторы успеха при внедрении принципа взаимного учета	23
D. Взаимосвязь между взаимным учетом и унификацией	24
III. Преимущества взаимного учета и связанные с ним проблемы	27
А. Преимущества взаимного учета	27
В. Проблемы, связанные с взаимным учетом	28
IV. Достаточность и эффективность политики и нормативной базы для практического применения взаимного учета	32
А. Общесистемные рамки и оперативные рекомендации	32
В. Внедрение взаимного учета в правила и процедуры организаций	36
V. Взаимный учет на практике	40
А. Ход выполнения семи шагов по взаимному учету, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности	40
В. Взаимный учет как фактор, способствующий осуществлению инициатив программы повышения эффективности	43
С. Ход внедрения взаимного учета в шести функциональных областях Заявления о взаимном учете	55
VI. Деятельность по мониторингу, оценке и отчетности в связи с внедрением взаимного учета	83
А. Отслеживание прогресса и результатов внедрения взаимного учета	83
В. Руководство, подотчетность и надзор	89
VII. Дальнейшие действия и будущие возможности	92
Приложения	
I. Справочная информация об аналитическом обзоре	94
II. Методология, доля респондентов и результаты анкетирования	96
III. Методика, использованная для проведения интервью	103
IV. Методология, доля респондентов и результаты опроса координаторов-резидентов	106

V.	Неисчерпывающий перечень сравнительных преимуществ использования взаимного учета (по данным, представленным самими организациями)	109
VI.	Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по рекомендациям Объединенной инспекционной группы	111

Сокращения

КСР	Координационный совет руководителей
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация
МСУГС	Международные стандарты учета в государственном сек- торе
МТЦ	Международный торговый центр
МСЭ	Международный союз электросвязи
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
УСВН	Управление служб внутреннего надзора
Центр “OneHR”	Глобальный центр Организации Объединенных Наций по вопросам кадрового обслуживания
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по тор- говле и развитию
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образова- ния, науки и культуры
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружа- ющей среде
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народо- населения
ООН-Хабитат	Программа Организации Объединенных Наций по населен- ным пунктам
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объеди- ненных Наций по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному раз- витию
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркоти- кам и преступности

ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
ГООНУР	Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию
ООН-Туризм	Всемирная туристская организация
Структура «ООН-женщины»	Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин
ВПС	Всемирный почтовый союз
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
КСР	Координационный совет руководителей
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КМГС	Комиссия по международной гражданской службе
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
МОТ	Международная организация труда
ИМО	Международная морская организация

I. Введение

1. Настоящий обзор внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций был включен в программу работы Объединенной инспекционной группы (ОИГ) на 2024 год. Тема обзора относится к двум из четырех тематических направлений, сформулированных в стратегических рамках Группы на 2020–2029 годы¹. Хотя это первый обзор, который ОИГ проводит по данной конкретной теме, она частично освещалась в предыдущих обзорах ОИГ².

A. Справочная информация

2. Авторитетного общесистемного определения понятия «взаимный учет» не существует. Вместе с тем в контексте системы Организации Объединенных Наций понятие «взаимный учет» в общих чертах определяется как принцип, «позволяющий структурам в меру практической возможности использовать политику, процедуры, общие для системы контракты и соответствующие операционные механизмы других структур или руководствоваться ими при осуществлении деятельности без необходимости проведения дополнительных проверок или получения специальных разрешений³».

3. В сущности, принцип взаимного учета позволяет одной организации системы Организации Объединенных Наций получать услуги от другой организации системы Организации Объединенных Наций, если последняя может предоставлять их более эффективно. Цель взаимного учета состоит в том, чтобы предоставить организациям системы Организации Объединенных Наций больше возможностей для развития партнерских отношений и совместной работы по выполнению общей задачи Организации Объединенных Наций — осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года — и конкретных мандатов участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций посредством использования сравнительных преимуществ различных организаций системы Организации Объединенных Наций и сокращения операционных расходов⁴.

4. Принцип взаимного учета был официально внедрен в 2018 году непосредственно во исполнение резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи. Принцип взаимного учета является одним из трех факторов программы повышения эффективности деятельности по достижению целей в области устойчивого развития⁵. Структуры в рамках системы развития Организации Объединенных Наций «должны действовать в соответствии с принципом взаимного учета передового

¹ К ним относятся: а) практика и методы руководства и управления в системе Организации Объединенных Наций в таких областях, как людские и финансовые ресурсы, административное обслуживание, управление по результатам, стратегическое планирование и управление, управление преобразованиями, управление рисками, безопасность и охрана и использование цифровых технологий; и б) согласованные на международном уровне цели и конвенции, касающиеся правил, стратегий и программ, а также координации и сотрудничества в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, таких как заложенные в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

² См. JIU/REP/2018/5, JIU/REP/2019/8 и JIU/REP/2020/3.

³ Mutual Recognition Statement. Доступно по адресу <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement>.

⁴ Веб-сайт Группы Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (ГООНУР), «Операционная деятельность» (<https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>).

⁵ Два других фактора — принципы стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированного ценообразования и расчета затрат. См. <https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>.

опыта в том, что касается правил и процедур, с целью содействовать активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений⁶». Это было вновь подтверждено Генеральным секретарем в его докладе от декабря 2017 года о переориентации системы развития Организации Объединенных Наций для выполнения Повестки дня на период до 2030 года, в котором он просил «все структуры ускорить свои усилия по выполнению мандата, изложенного в резолюции 71/243, а именно действовать в соответствии с принципом взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур»⁷, при ведении общих рабочих процессов.

5. Так, в целях дальнейшего осуществления программы реформирования Генерального секретаря в 2018 году Комитет высокого уровня по вопросам управления Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (ГОООНУР) подготовили Заявление о взаимном учете, которое с тех пор было принято и подписано административными руководителями 23 организаций⁸. В Заявлении официально закрепляется их совместное обязательство применять, насколько это практически возможно, принцип взаимного учета в отношении осуществления их деятельности и управления ею.

6. В 2020 году, накануне нового цикла четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики (2021–2024 годы), Генеральная Ассамблея в своей резолюции 75/233 подтвердила настоятельную необходимость того, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций действовали в соответствии с принципом взаимного учета, и настоятельно призвала организации системы развития Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, подписать Заявление о взаимном учете.

В. Цели, сфера охвата и методология

7. Настоящий обзор был проведен в целях повышения эффективности и результативности системы Организации Объединенных Наций путем содействия активному сотрудничеству между структурами и сокращения операционных расходов правительств и сотрудничающих структур.

⁶ Резолюция 71/243 Генеральной Ассамблеи, п. 52.

⁷ A/72/684-E/2018/7, п. 44.

⁸ Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), Международная организация гражданской авиации (ИКАО), Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Международная организация труда (МОТ), Международная организация по миграции (МОМ), Международный торговый центр (МТЦ), Международный союз электросвязи (МСЭ), Организация Объединенных Наций, Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО), Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР), Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины»), Всемирная продовольственная программа (ВПП), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО).

8. **Сфера охвата.** Обзор носит общесистемный характер. В нем основное внимание уделяется шести функциональным областям, выделенным в Заявлении о взаимном учете, а именно: финансы, людские ресурсы, закупки, материально-техническое обеспечение, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и административное обслуживание (включая обслуживание объектов). В силу важности взаимного учета как фактора, способствующего общим рабочим процессам⁹, они включены в сферу охвата обзора. Обзор охватывает исключительно участвующие организации ОИГ, подписавшие Заявление о взаимном учете¹⁰. Участвующие организации ОИГ, не подписавшие Заявление, не включены в обзор¹¹. При этом, поскольку принцип взаимного учета применим ко всем организациям системы Организации Объединенных Наций и полезен для них, рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, адресованы всем участвующим организациям ОИГ. В обзоре также рассматривается работа межучрежденческих механизмов¹², участвующих во внедрении принципа взаимного учета.

9. **Цели.** Цель настоящего обзора — предоставить директивным и руководящим органам и административным руководителям участвующих организаций ОИГ актуальную информацию о внедрении принципа взаимного учета. Конкретные цели обзора заключаются в следующем:

- а) оценить ход внедрения принципа взаимного учета и достигнутые результаты;
- б) оценить достаточность и эффективность принятых для осуществления принципа взаимного учета программных инициатив, процедур и практики;
- в) оценить влияние этого принципа на обеспечение эффективности и снижение затрат и на укрепление сотрудничества и взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций;
- г) выявить риски, проблемы и препятствия, мешающие всестороннему внедрению принципа взаимного учета;
- д) выявить связанный с внедрением принципа взаимного учета передовой опыт и извлеченные уроки;
- е) изучить пути и средства оптимизации внедрения принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций.

⁹ Общие рабочие процессы включают следующие элементы: стратегия оперативной деятельности, общее вспомогательное подразделение, общие помещения и центры совместного обслуживания.

¹⁰ Данные для настоящего обзора были получены только от 21 участвующей организации ОИГ, подписавшей Заявление о взаимном учете, а именно: ФАО, ИКАО, МОТ, МТЦ, МСЭ, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ООН-Хабитат, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПС, БАПОР, Секретариата Организации Объединенных Наций (включая Конференцию Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН), которые входят в состав Секретариата), Структуры «ООН-женщины», ВПП, ВОЗ и ВМО.

¹¹ К числу участвующих организаций ОИГ, не подписавших Заявление о взаимном учете, относятся Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Международная морская организация (ИМО), Всемирная туристская организация (ООН-Туризм), Всемирный почтовый союз (ВПС) и Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС).

¹² Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР), Комитет высокого уровня по вопросам управления и его сети, Координационная группа по взаимному учету, Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (ГООНУР) и ее Группа по инновациям в оперативной деятельности.

10. **Методология.** В соответствии с внутренними стандартами и рабочими процедурами Группы методология, использованная при подготовке обзора, сочетала в себе качественные и количественные методы сбора и анализа данных, включая следующие:

а) **анализ документации.** Группа по обзору провела обширный анализ всей имеющейся документации по взаимному учету, включая предыдущие соответствующие доклады ОИГ, и анализ соответствующих директивных документов, положений и процедур подписавших Заявление организаций. В Приложении I содержится справочная информация о документах, которые были проанализированы;

б) **анкетирование.** 21 участвующей организации ОИГ, подписавшей Заявление о взаимном учете, были разосланы две анкеты с просьбой предоставить качественную и количественную информацию и подтверждающую документацию; 19 организаций ответили на вопросы анкеты, содержащей просьбу предоставить подтверждающую документацию, и 19 организаций ответили на вопросы подробной общеорганизационной анкеты, касающейся информации по существу¹³. В Приложении II содержится справочная информация об ответах на вопросы анкет;

с) **интервью.** На основе ответов на вопросы анкет было проведено в общей сложности 60 интервью с участием 236 ключевых заинтересованных сторон в рамках организаций, подписавших Заявление, соответствующих межучрежденческих механизмов¹⁴ и общих рабочих процессов, а также 1 координатора-резидента¹⁵. Для того чтобы ознакомиться с видением ситуации на местах и собрать дополнительную информацию и мнения о внедрении принципа взаимного учета, в июне и июле 2024 года были проведены выездные миссии в Копенгаген, Найроби и Нью-Йорк. В Приложении III содержится справочная информация о проведенных интервью;

д) **опрос координаторов-резидентов.** Чтобы узнать мнение координаторов-резидентов, возглавляющих страновые группы Организации Объединенных Наций, в мае 2024 года 103 координаторам-резидентам была направлена форма электронного опроса, разработанного и реализованного ОИГ. Результаты опроса упоминаются в различных разделах доклада. В Приложении IV содержится справочная информация о результатах опроса.

11. Обзор проводился в соответствии со статутом ОИГ и ее внутренними процедурами. Должное внимание было уделено защите конфиденциальности заинтересованных сторон, ответивших на вопросы анкет, запросы и опросы, а также участников интервью. Во исполнение своих профессиональных и этических обязательств Группа по обзору сохраняла независимость, объективность, нейтральность и профессиональную добросовестность на этапах планирования и выполнения работы и подготовки настоящего обзора.

¹³ Ответы на вопросы анкеты, в которой запрашивалась информацию по существу, представили следующие участвующие организации ОИГ: ФАО, ИКАО, МОТ, МТЦ, МСЭ, Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНЭЙДС, ПРООН, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНФПА, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПС, БАПОР, Структура «ООН-женщины», ВПП и ВМО.

¹⁴ Сеть по закупкам и Сеть по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления, Координационная группа по взаимному учету, Группа по совместной закупочной деятельности и Глобальный центр Организации Объединенных Наций по вопросам кадрового обслуживания (Центр “OneHR”).

¹⁵ Центр совместного обслуживания ЮНОПС и общее вспомогательное подразделение в Найроби.

12. В целях обеспечения качества в соответствии со статьей 11.2 статута ОИГ был проведен внутренний равноуровневый обзор проекта доклада для апробирования рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы. Затем проект доклада с внесенными изменениями был разослан участвующим организациям, охваченным в рамках обзора, для исправления фактологических ошибок и представления замечаний по содержащимся в нем выводам, заключениям и рекомендациям. Поступившие замечания были учтены при работе над докладом в окончательной редакции, при этом главную ответственность за содержание настоящего обзора несут исключительно его авторы.

13. В обзоре содержится пять официальных рекомендаций: одна из них адресована директивным органам и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций; одна — Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций; и три — административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций. В нем также содержится 19 неофициальных рекомендаций, которые дополняют официальные рекомендации и призваны обеспечить более эффективное внедрение принципа взаимного учета. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их осуществлением в приложении VI содержится таблица, в которой указано, каким из директивных и руководящих органов или административных руководителей организаций он препровождается для принятия мер, а каким — для информации.

С. Выражение признательности

14. Инспекторы хотели бы выразить признательность всем участвующим организациям ОИГ, которые ответили на вопросы общеорганизационной анкеты и предоставили соответствующие директивные документы. Они также выражают признательность всем, кто с готовностью поделился своими знаниями и мнениями в ходе интервью и электронного опроса. Инспекторы также хотели бы поблагодарить координаторов ОИГ в участвующих организациях за их важную роль в обеспечении заполнения анкет и содействии проведению интервью.

II. Краткий обзор применения принципа взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций

A. Эволюция и определение понятия «взаимный учет»

Авторитетного универсального определения понятия «взаимный учет» не существует; скорее, это понятие определяется на основе согласованных рамок и контекста применения

15. Принцип взаимного учета уже несколько лет является краеугольным камнем межучрежденческого сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций. Организации системы Организации Объединенных Наций применяли принцип взаимного учета в своих рабочих операциях друг с другом еще до его официального принятия в качестве одного из факторов, способствующих реализации инициатив программы повышения эффективности. В системе Организации Объединенных Наций не принято авторитетное общесистемное определение взаимного учета. В ходе обзора было установлено, что все подписавшие Заявление организации приняли содержащееся в Заявлении о взаимном учете «свободное» определение этого принципа, в соответствии с которым «взаимный учет позволяет структурам в меру практической возможности использовать политику, процедуры, общие для системы контракты и соответствующие операционные механизмы других структур или руководствоваться ими при осуществлении деятельности без необходимости проведения дополнительных проверок или получения специальных разрешений». Из имеющегося объема знаний стало ясно, что степень проработки определения принципа взаимного учета и степень его практического применения зависят от согласованных рамок и контекста применения.

16. По сути, взаимный учет — это добровольное соглашение между сторонами и между организациями системы Организации Объединенных Наций об учете передового опыта друг друга в том, что касается правил и процедур. То, как принцип взаимного учета используется в системе Организации Объединенных Наций, ясно показывает, что он может применяться в различных контекстах. В связи с этим авторитетного общесистемного определения понятия принципа взаимного учета не существует.

17. Принцип взаимного учета впервые получил общесистемное значение в контексте межучрежденческого взаимодействия с принятием резолюции [71/243](#) Генеральной Ассамблеи, в которой подчеркивалась необходимость того, чтобы структуры в рамках системы развития Организации Объединенных Наций «действовали в соответствии с принципом взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур, с целью содействовать активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений».

18. Это впоследствии подтвердил Генеральный секретарь в своем докладе от декабря 2017 года, в котором он обратился ко всем организациям с просьбой ускорить свои усилия, чтобы действовать в соответствии с принципом взаимного учета¹⁶ при ведении общих рабочих процессов. В рамках продуманных усилий по выполнению резолюции [71/243](#) Генеральной Ассамблеи в 2018 году было подписано и введено в действие Заявление о взаимном учете.

19. Многие участники интервью высказали мнение об отсутствии необходимости в авторитетном общесистемном определении понятия «взаимный учет»,

¹⁶ [A/72/684-E/2018/7](#), п. 44.

поскольку существование такового задавало бы излишне жесткие рамки и приводило к возникновению юридических узких мест.

20. Инспекторы разделяют мнение о том, что в авторитетном общесистемном определении понятия «взаимный учет» нет необходимости. Описание, содержащееся в Заявлении о взаимном учете, является достаточно полным и устанавливает необходимые оперативные параметры.

В. Оперативные параметры принципа взаимного учета

Заявление о взаимном учете усилило динамику внедрения принципа взаимного учета

21. В Заявлении о взаимном учете заложены оперативные параметры принципа взаимного учета. В ходе обзора было установлено, что подписание и введение в действие Заявления о взаимном учете в 2018 году ускорили динамику внедрения принципа взаимного учета. В то же время введение в действие Заявления вызвало множество вопросов о точном значении понятия «взаимный учет» и сфере его применения.

22. Организации, высшие административные руководители которых подписали Заявление, обязались работать над внедрением этого принципа в шести функциональных областях стратегии оперативной деятельности на страновом уровне, являющихся целевыми областями инициатив Группы по инновациям в оперативной деятельности ГОООНУР, а именно: финансы, людские ресурсы, закупки, материально-техническое обеспечение, ИКТ и административное обслуживание (включая обслуживание объектов). Стратегия оперативной деятельности включает эти шесть общих направлений обслуживания, которые составляют основу сотрудничества на страновом уровне.

23. По сути, Заявление о взаимном учете отражает широкий консенсус в отношении создания механизма общего или совместного обслуживания без необходимости дальнейшего анализа правил и процедур поставщиков.

24. Как было отмечено выше, большинство организаций, подписавших Заявление о взаимном учете, считают, что оно содержит надлежащие общие формулировки определения и имеет надлежащую направленность. Однако, по их мнению, в Заявлении не определены всеобъемлющие оперативные рамки и механизмы правоприменения. Кроме того, оно не является юридически обязывающим; Заявление представляет собой лишь выражение совместного обязательства административных руководителей подписавших его организаций применять принцип взаимного учета «в меру практической возможности». В системе Организации Объединенных Наций, в отличие от Европейского союза, применение принципа взаимного учета не порождает юридических последствий. Некоторые подписавшие Заявление организации считают, что формулировка «в меру практической возможности» служит удобным предложением — и сдерживающим фактором — для того, чтобы не принимать в полной мере принцип взаимного учета.

25. Некоторые организации, напротив, утверждают, что эта формулировка необходима, поскольку принцип не является административным правилом. Каждая организация, подписавшая Заявление о взаимном учете, должна следовать собственным правилам и процедурам для реализации этого принципа. Организации подчеркнули, что гибкость в применении этого принципа крайне важна, поскольку у отдельных организаций различаются мандаты, организационные модели и правовые и управленческие механизмы.

26. Заявление официально закрепляет совместное обязательство применять принцип взаимного учета в меру практической возможности посредством предоставления организациям возможности использовать политику, процедуры, общие для системы контракты и соответствующие операционные механизмы других организаций или руководствоваться ими при осуществлении деятельности без необходимости проведения дополнительных проверок или получения специальных разрешений.

27. Как и в случае с любым другим принципом, в отношении принципа взаимного учета предусмотрены защитные механизмы. Например, при применении этого принципа подписавшие Заявление организации должны действовать следующим образом:

- поддерживать работу надежных систем финансового управления и внутреннего контроля для обеспечения использования средств по назначению с должным учетом соображений эффективности и результативности;
- проводить внутреннюю и внешнюю ревизию своих систем финансового и административного управления в соответствии с международно признанными стандартами;
- подтвердить приверженность принципу единой ревизии;
- обеспечить наличие надлежащих механизмов для существенного снижения риска мошенничества и коррупции и для принятия мер в связи с заявлениями о мошенничестве и коррупции и в отношении доказанных случаев;
- принять необходимые меры, включая укрепление потенциала, для снижения рисков, связанных с любыми недостатками, выявленными в их системах и механизмах финансового и административного управления¹⁷.

28. Как отметила одна организация в своем ответе на вопросы анкеты ОИГ, «взаимный учет основан на предпосылке, в соответствии с которой все учреждения Организации Объединенных Наций отвечают стандартам международной ревизии и внутреннего контроля и регулярно оцениваются на предмет соответствия этим стандартам. Поэтому использование систем и процессов друг друга не должно представлять опасности для учреждений, даже если между учреждениями существуют различия в некоторых положениях или правилах. Цель заключается не в унификации правил и процессов, а в повышении экономической эффективности посредством признания, например, того, что если в отношении конкретной услуги или потребности одно учреждение обладает конкурентным преимуществом и передовым опытом, то другому учреждению, возможно, нет необходимости также предоставлять эту услугу, а следует обратиться к соответствующему учреждению для удовлетворения своих потребностей».

29. Данные, полученные в ходе интервью, свидетельствуют о том, что понимание принципа взаимного учета является неполным, поскольку некоторые отождествляют его с принципом взаимности. Учет политики, процедур и общих для системы контрактов другой организации не означает, что поставщик услуг должен в равной степени обеспечивать учет политики или процедур получателя услуг. Этот принцип основан на убеждении, что организации системы Организации Объединенных Наций могут доверять политике, процедурам и общим для системы контрактам друг друга и признавать их. Хотя принцип взаимного учета предполагает равный статус подписавших Заявление организаций, он не подразумевает взаимности или автоматического применения учета в контексте системы Организации Объединенных Наций. По сути, взаимный учет не обязательно

¹⁷ Mutual Recognition Statement.

должен быть всеобъемлющим. Как и в случае с любым принципом, существуют исключения. В контексте Организации Объединенных Наций этот принцип основан на передовом опыте в том, что касается правил и процедур.

30. Результаты настоящего обзора указывают на то, что взаимный учет может быть двусторонним или многосторонним. Соглашения о взаимном учете обычно заключаются на основе меморандума о взаимопонимании или соглашения об уровне обслуживания. Хотя в контексте системы Организации Объединенных Наций взаимный учет не является юридически обязывающим принципом, механизмы обеспечения его соблюдения могут быть задействованы путем подписания соглашения об уровне обслуживания.

31. Инспекторы разделяют мнение о том, что, поскольку взаимный учет не является административной нормой и его применение зависит от многих факторов, оговорка «в меру практической возможности» имеет большое значение, так как она отражает гибкость, характерную для практического применения принципа взаимного учета.

32. Как в резолюции [71/243](#) Генеральной Ассамблеи, так и в Заявлении о взаимном учете предусматривается, что принцип взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур, должен применяться только организациями системы развития Организации Объединенных Наций. Однако большинство опрошенных организаций придерживаются мнения, что принцип взаимного учета следует применять всем организациям системы Организации Объединенных Наций. Эта точка зрения основана на том понимании, что взаимный учет облегчает осуществление деятельности по административному обслуживанию и управление ею, обеспечивает экономию средств и способствует сотрудничеству между организациями системы Организации Объединенных Наций. Поскольку все организации системы Организации Объединенных Наций стремятся к достижению экономической и оперативной эффективности при выполнении своих соответствующих мандатов, крайне важно, чтобы принцип взаимного учета применялся всеми организациями системы Организации Объединенных Наций ко всем направлениям их работы.

33. В своей резолюции [75/233](#) Генеральная Ассамблея вновь заявила, что деятельность организаций системы развития Организации Объединенных Наций должна осуществляться в соответствии с принципом взаимного учета передового опыта в том, что касается правил и процедур, с целью содействовать активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений; приняла к сведению Заявление о взаимном учете; и настоятельно призвала организации системы развития Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, подписать Заявление.

34. С учетом огромных потенциальных преимуществ внедрения принципа взаимного учета Инспекторы настоятельно рекомендуют открыть Заявление о взаимном учете для подписания всем организациям системы Организации Объединенных Наций, а не только тем, которые входят в систему развития Организации Объединенных Наций.

35. Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит повысить эффективность системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 1

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, еще не подписавшим Заявление о взаимном учете, следует сделать это до конца 2026 года в целях повышения оперативной эффективности и укрепления сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций.

С. Ключевые факторы успеха при внедрении принципа взаимного учета

Принцип взаимного учета сложен, и при его внедрении возникают проблемы; соответственно, для достижения ожидаемых результатов необходимо определить ключевые факторы успеха

36. Из проведенных интервью стало ясно, что принцип взаимного учета является сложным и в его отношении сохраняется неопределенность. Следовательно, для достижения ожидаемых результатов необходимо определить ключевые факторы успеха. ОИГ определила семь ключевых факторов, все из которых имеют решающее значение для успешного внедрения принципа взаимного учета (см. таблицу 1). **Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций принять на вооружение семь ключевых факторов успешного внедрения принципа взаимного учета.**

Таблица 1

Ключевые факторы успешного внедрения принципа взаимного учета

Ключевые факторы успеха	Описание
1. Взаимные обязательства	Чтобы принцип взаимного учета работал, между договаривающимися сторонами должны существовать общие обязательства. Соответствующие организации должны дать согласие на то, чтобы быть связанными определенными обязательствами. Для этого может быть подписан меморандум о взаимопонимании или соглашение об уровне обслуживания, в зависимости от ситуации.
2. Взаимное доверие	Доверие к стандартам обслуживания другой организации системы Организации Объединенных Наций способствует применению учета и принятию. Для применения принципа взаимного учета необходимо доверие к нормативной базе, продуктам и услугам друг друга. Этого можно достичь посредством применения принципов стандартизированной оценки удовлетворенности получателей услуг ^a .
3. Взаимное уважение	Взаимный учет основан на духе уважения. Важно, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций уважали друг друга и признавали дополнительные преимущества друг друга, независимо от размера организации.
4. Взаимная поддержка	Для успешного осуществления взаимного учета важно, чтобы участвующие организации поддерживали друг друга в духе подхода «Единство действий». Это способствует межучрежденческому сотрудничеству, которое имеет

Ключевые факторы успеха	Описание
	ключевое значение для продвижения благородных идеалов Организации Объединенных Наций.
5. Взаимная ответственность	Эффективное применение принципа взаимного учета зависит от готовности участвующих организаций выполнять свои обязанности посредством воплощения принципов в жизнь в максимально возможной степени.
6. Взаимная терпимость	Очень важно, чтобы организации, подписавшие Заявление, принимали существующие между ними различия и терпимо относились к ним, обмениваясь передовым опытом ведения рабочих процессов.
7. Взаимная удовлетворенность	Взаимный учет приносит хорошие результаты, когда партнерство выгодно обеим сторонам. Применение принципов стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированного ценообразования и расчета затрат поможет сторонам вести рабочие процессы эффективно и результативно.

Источник: ОИГ.

^a В соответствии с резолюциями 67/226 и 71/243 Генеральной Ассамблеи, в которых содержался призыв к повышению эффективности системы развития Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь установил целевой показатель для программы повышения эффективности. Предлагаемым мерам повышения эффективности способствуют три ключевых фактора, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности: принципы стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг способствуют обеспечению минимальных стандартов качества предоставляемых услуг; стандартизированное ценообразование и расчет затрат — установлению общих стандартов, определяющих порядок вычисления цены на услуги и связанных с ними затрат в рамках всей системы Организации Объединенных Наций; и принцип взаимного учета в случае одобрения позволяет одной структуре Организации Объединенных Наций пользоваться услугами другой структуры Организации Объединенных Наций, если последняя может предоставлять услуги более эффективно (<https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>).

D. Взаимосвязь между взаимным учетом и унификацией

Принципы взаимного учета и унификации дополняют и подкрепляют друг друга

37. На протяжении многих лет в системе Организации Объединенных Наций в политике, положениях и правилах различных организаций сохраняются различия, которые, как было установлено, подрывают согласованные усилия по повышению эффективности и результативности всей системы. В стремлении найти практические решения этих неизменных проблем система Организации Объединенных Наций последовательно применяла принципы унификации и взаимного учета. Принцип взаимного учета может применяться в двух случаях: во-первых, он может применяться, когда унификация недостижима; во-вторых, он применяется для создания благоприятной среды, в которой унификация необходима и достижима. Таким образом, унификация является одним из факторов, определяющих возможности для обеспечения взаимного учета.

38. Принципы взаимного учета и унификации дополняют и подкрепляют друг друга. Эти две концепции применяются совместно в целях достижения более высокой степени согласованности, эффективности и выполнения программ, а также содействия межучрежденческому сотрудничеству. Из проведенных интервью стало очевидно, что связь между принципами взаимного учета и унификации иногда трактуется неверно. Поэтому крайне важно определить взаимосвязь

между этими двумя принципами. В связи с этим для целей настоящего обзора унификация определяется как процесс создания общих норм или общей практики ведения дел между заинтересованными сторонами.

39. До официального внедрения принципа взаимного учета система Организации Объединенных Наций осуществила целый ряд общесистемных реформ, направленных на унификацию и упрощение практики ведения дел на уровне штаб-квартир и стран. В области оперативной деятельности в рамках деятельности механизмов КСР и ряда стран, принявших подход «Единство действий», были выдвинуты масштабные инициативы по реформированию, которые позволили добиться заметных результатов в планировании и осуществлении различных мер по реформированию в поддержку унификации и упрощения практики ведения дел во всех областях оперативной деятельности¹⁸.

40. На протяжении нескольких десятилетий система Организации Объединенных Наций стремилась унифицировать и упростить практику ведения дел на страновом уровне путем межучрежденческой координации и создания ряда основных направлений общего обслуживания. Например, Генеральная Ассамблея в своей резолюции 32/197 от 19 декабря 1977 года призвала организации системы Организации Объединенных Наций обеспечить унификацию в функциональных областях¹⁹. В соответствии с этим обязательством Генеральная Ассамблея в своей резолюции 62/208 от декабря 2007 года рекомендовала продолжать разрабатывать согласованные подходы в целях дальнейшего согласования и упрощения деловой практики и уменьшения путевых расходов и других периодических расходов на связь.

41. Из вышеупомянутых резолюций следует, что Организация Объединенных Наций приступила к процессу унификации задолго до официального принятия принципа взаимного учета и что общесистемный подход принес конкретные плоды. Результатами осуществления обязательств высокого уровня, упомянутых в этих резолюциях, стало создание Системы общих помещений, принятие согласованного подхода к переводу денежных средств, использование долгосрочных соглашений или общих для системы контрактов других организаций системы Организации Объединенных Наций («подключение»), повторное использование результатов запрашивания предложений, использование услуг в области закупочной деятельности других организаций системы Организации Объединенных Наций и принятие программы общего обслуживания.

42. Несколько организаций системы Организации Объединенных Наций используют этот широкий спектр унифицированных стандартов и методов ведения дел без проведения дополнительных проверок или получения специальных разрешений, при этом такая практика не всегда рассматривается как применение взаимного учета. Нынешние усилия по внедрению взаимного учета способствуют унификации в духе сотрудничества и подхода «Единство действий». В сущности, взаимный учет способствует унификации между теми, кто согласен сотрудничать. В целом считается, что взаимный учет обладает большей эффективностью при наличии унифицированной практики ведения дел и централизованных платформ, включая общие помещения, общие вспомогательные подразделения и глобальное совместное обслуживание. Это связано с тем, что принцип

¹⁸ См. United Nations, *Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at the Country Level: Preparation for the 2012 Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System*, unedited draft (New York, 2012). Доступно по адресу www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr_2012_business_operations_report-unedited_draft-13.06.2012.pdf.

¹⁹ Резолюция 32/197 Генеральной Ассамблеи, приложение, пп. 32 и 28 d).

взаимного учета правил и процедур заложен в различные системы в рамках платформ для унификации и даже, в некоторых случаях, централизации. В этом отношении принципы унификации и взаимного учета являются взаимодополняющими.

43. Такая взаимодополняемость соответствует резолюции [75/233](#) Генеральной Ассамблеи, в которой к системе развития Организации Объединенных Наций была обращена просьба «продолжать упрощать и унифицировать используемые отдельными учреждениями средства, практические методы, процедуры, общие рабочие процессы и механизмы отчетности, касающиеся составления и осуществления программ, а также сообразно обстоятельствам задействовать и использовать возможности применения цифровых технологий в увязке с Рамочной программой Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития, принимая при необходимости надлежащие меры на уровне штаб-квартир».

44. Вместе с тем следует отметить, что унификация не является самоцелью. Несмотря на согласованные усилия по унификации практики ведения дел, очевидно, что полная унификация невозможна, поскольку организации системы Организации Объединенных Наций имеют различные мандаты, организационные модели и системы управления. Хотя принцип взаимного учета был внедрен в качестве одного из факторов, способствующих реализации инициатив по повышению эффективности, он также был представлен в качестве альтернативы унификации. Это означает, что в тех случаях, когда унификация невозможна, в качестве альтернативы для повышения эффективности следует применять принцип взаимного учета. В целом, принцип взаимного учета отражает многообразие организаций системы Организации Объединенных Наций и позволяет организациям признавать правила и процедуры других организаций без необходимости менять собственную нормативную базу.

III. Преимущества взаимного учета и связанные с ним проблемы

Необходимо найти баланс между преимуществами взаимного учета и связанными с ним проблемами и непредусмотренными недостатками, что может означать необходимость выбора между общеорганизационной эффективностью системы Организации Объединенных Наций и потребностями конкретной организации

45. Как говорится в резолюции 71/243 Генеральной Ассамблеи и Заявлении о взаимном учете, целью взаимного учета является «содействие активному сотрудничеству между учреждениями и сокращению операционных расходов правительств и сотрудничающих учреждений» в рамках системы развития Организации Объединенных Наций. В ходе обзора был выявлен широкий спектр преимуществ внедрения принципа взаимного учета. При этом осуществление принципа взаимного учета сопряжено с определенными трудностями. Обзор основных преимуществ и недостатков приводится в настоящей главе.

A. Преимущества взаимного учета

46. Взаимный учет имеет широкий спектр преимуществ, которые четко сформулированы в различных документах по этой теме. Преимущества взаимного учета кратко изложены ниже:

взаимный учет может позволить повысить оперативность деятельности и устранить препятствия для сотрудничества, возникающие из-за несогласованности или несовместимости политики, правил и процедур организаций системы Организации Объединенных Наций. Внедрение взаимного учета также может:

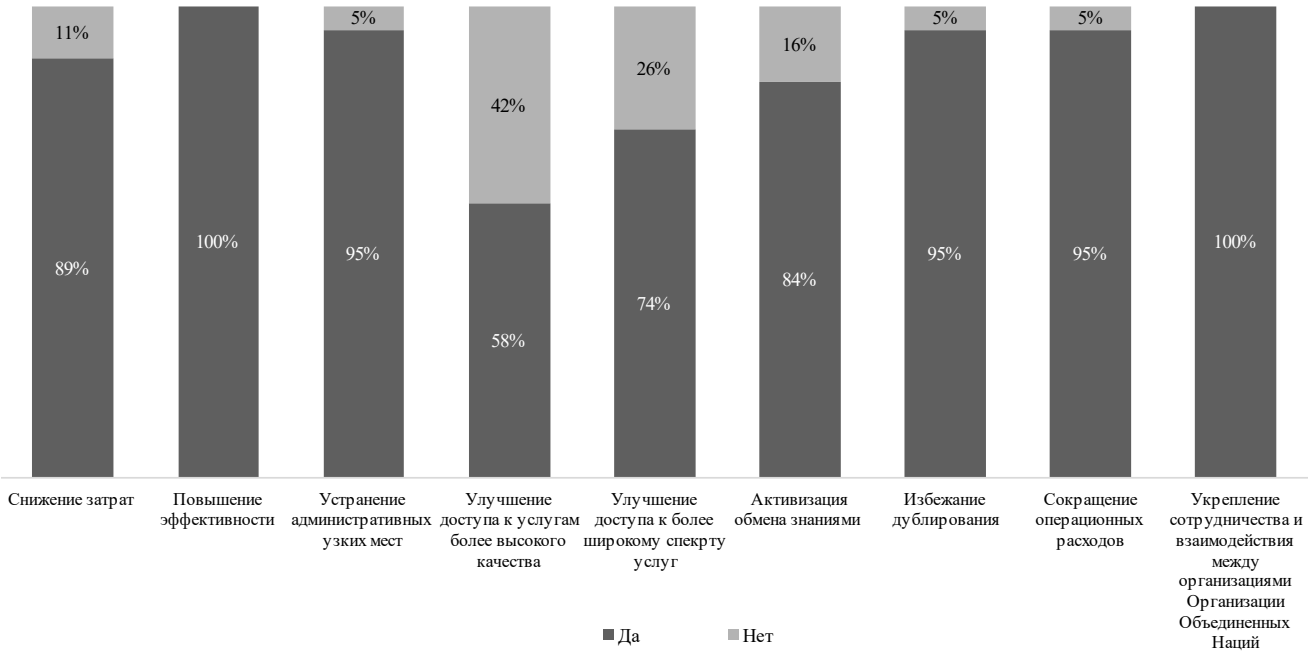
- привести к упрощению и развитию практики межучрежденческого обслуживания;
- обеспечить более глубокие формы сотрудничества и интеграции между организациями системы Организации Объединенных Наций во всем мире;
- позволить структурам использовать оптимальные контракты и услуги других подписавших Заявление организаций системы Организации Объединенных Наций (при условии согласия третьих сторон);
- повысить эффективность за счет исключения дублирования деятельности, например повторной публикации объявлений о закупках, двойной ревизии или повторного подписания контрактов с отдельными структурами;
- служить важнейшим фактором, способствующим созданию общих вспомогательных подразделений и сети глобальных центров совместного обслуживания²⁰.

47. В одном из вопросов анкеты ОИГ участникам предлагалось оценить ожидаемые преимущества внедрения взаимного учета. Все подписавшие Заявление организации, ответившие на вопросы анкеты, оценили ожидаемые преимущества по параметрам «укрепление сотрудничества и взаимодействия между организациями системы Организации Объединенных Наций» и «повышение эффективности» в 100 процентов. Высокие оценки были также получены по таким

²⁰ United Nations, Mutual Recognition Statement: Frequently Asked Questions (September 2022). Доступно по адресу <https://unsceb.org/mutual-recognition-statement-frequently-asked-questions>.

параметрам, как «избежание дублирования» (95 процентов), «сокращение операционных расходов» (95 процентов), «устранение административных узких мест» (95 процентов), «снижение затрат» (89 процентов) и «активизация обмена знаниями» (84 процента). Примечательно, что 74 процента организаций сообщили о получении этих ожидаемых преимуществ, в частности в сфере закупок, где преимущества были наиболее очевидны при использовании долгосрочных соглашений, и в сфере общего обслуживания в рамках стратегии оперативной деятельности. Кроме того, опрос координаторов-резидентов показал, что 60 процентов респондентов отметили сокращение масштабов дублирования усилий, что дополнительно усиливает целенаправленные меры по повышению общей эффективности. Вместе с тем только 58 процентов респондентов ожидают, что внедрение взаимного учета приведет к улучшению доступа к услугам более высокого качества (см. рис. I).

Рисунок I
Ожидаемые преимущества внедрения взаимного учета, по мнению респондентов, ответивших на вопросы анкеты



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

48. Учитывая широкие возможности, открывающиеся в связи с внедрением взаимного учета, и необходимость обеспечения экономической эффективности, крайне важно, чтобы введение в действие принципа взаимного учета стало приоритетной задачей для получения ожидаемых преимуществ в максимальном объеме.

В. Проблемы, связанные с взаимным учетом

49. Несмотря на достигнутый к настоящему времени прогресс, респонденты, ответившие на вопросы анкеты ОИГ, и участники интервью отметили проблемы, которые, как представляется, препятствуют полноценному практическому

применению взаимного учета. В связи с этими проблемами организации, подписавшие Заявление, добиваются разных результатов в реализации этого принципа²¹.

50. Одним из основных препятствий для внедрения взаимного учета были названы потенциальные противоречия между положениями, правилами и правовыми рамками организаций системы Организации Объединенных Наций. Несовместимость политики, положений и правил различных организаций системы Организации Объединенных Наций затрудняет для них возможность полностью полагаться на услуги, предоставляемые другими структурами, хотя применение принципа взаимного учета и не предусматривает изменения политики, положений и правил. Некоторые структуры указали на риск того, что принцип взаимного учета может применяться не для повышения эффективности, а в целях обхода нормативной базы организации. Было отмечено, что юридические отделы скорее «препятствуют», чем способствуют согласованию правовых рамок.

51. Могут возникнуть затруднения, связанные с неожиданными финансовыми последствиями. Отсутствие прозрачности и взаимности в вопросах возмещения расходов и взимания сборов приводит к неравномерности расходов, связанных с применением принципа взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций. Принцип взаимного учета позволяет организациям сотрудничать, несмотря на отсутствие унифицированных систем, правил и процедур, и может способствовать унификации в долгосрочной перспективе. При этом такое согласование и последующая унификация могут также потребовать предварительных расходов и инвестиций в деятельность по управлению преобразованиями и созданию потенциала.

52. С одной стороны, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций обеспокоены тем, что, применяя принцип взаимного учета, они перестанут контролировать собственные конкретные оперативные потребности или стандарты качества, и опасаются возможных последующих обязательств. С другой стороны, другие организации системы Организации Объединенных Наций ставят под сомнение необходимость применения механизмов внутреннего контроля к признанным правилам и процедурам, на которые уже распространяется контроль другой организации. Вместе с тем ожидается, что участвующие организации системы Организации Объединенных Наций «будут проводить внутреннюю и внешнюю ревизию своих систем финансового и административного управления в соответствии с международно признанными стандартами²²». По мере того как в силу взаимного учета правил и процедур процессы в организациях становятся все более взаимосвязанными, механизмы обеспечения надлежащего внутреннего контроля, надзора и подотчетности могут усложняться, хотя они и служат самой цели взаимного учета — упростить процессы и повысить их эффективность. Речь идет о труднодостижимом, но вместе с тем необходимым балансе между общесистемной эффективностью и потребностями конкретной организации, и вероятность того, что он будет найден, возрастает, если будут разработаны и утверждены приемлемые стандарты для различных процедур (включая пороговые величины, уровни утверждения и внутренние рычаги контроля, в том числе запрограммированные на автоматическое срабатывание), которые будут последовательно применяться в масштабах всей системы. Четкое разграничение обязанностей и протоколы управления рисками, а также

²¹ Report of the High-level Committee on Management at its forty-fourth session, October 2022 (CEB/2022/5). Доступен по адресу <https://unsceb.org/sites/default/files/2022-12/CEB.2022.5%20%20HLCM%2044th%20Session%20-%20Final%20Report.pdf>.

²² Mutual Recognition Statement.

применение принципов стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг также должны обеспечить необходимые гарантии для организаций системы Организации Объединенных Наций, испытывающих соответствующие опасения.

53. Как на уровне руководства, так и на оперативном уровне осведомленность об этом принципе и степень его общего понимания являются недостаточными. Интервью продемонстрировали либо отсутствие осведомленности о принципе взаимного учета как концепции, либо наличие расплывчатых представлений о его охвате и применении на практике. В своем очередном докладе за 2024 год²³, представленном Комитету высокого уровня по вопросам управления, Координационная группа по взаимному учету подчеркнула, что «недостаточная осведомленность о принципе взаимного учета и отсутствие его общего понимания на всех уровнях ответственности ... являются значительной проблемой, требующей приоритетного внимания, в рамках всей системы Организации Объединенных Наций». Несмотря на усилия Координационной группы по повышению осведомленности об этом принципе, необходимо приложить больше усилий для дальнейшего расширения знаний о нем, в частности на местном уровне по линии страновых групп Организации Объединенных Наций, групп по управлению операциями или региональных групп по управлению операциями.

54. Некоторые организации противятся передаче контроля или изменению давно сложившейся практики из-за отсутствия стремления и/или из-за сопротивления переменам. В основном это объяснялось страхом организации утратить свою самобытность. Преодоление институциональной инертности и формирование культуры сотрудничества и доверия между организациями системы Организации Объединенных Наций при сохранении самобытности — одна из основных задач на пути внедрения взаимного учета. **Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций принять стратегию управления преобразованиями, в рамках которой принцип взаимного учета станет частью организационной культуры.** Дальнейшие рекомендации см. в документе [JIU/REP/2019/4](#).

55. Всеобъемлющего общесистемного оперативного руководства по взаимному учету не существует. Практическое применение принципа взаимного учета различными организациями системы Организации Объединенных Наций, имеющими разные мандаты, структуры управления и оперативные модели, сопряжено со значительными трудностями. Для разработки общих стандартов и протоколов, применимых ко всем организациям, требуется широкая координация и (пере)ориентация на достижение первоначальной цели Заявления о взаимном учете. Участники интервью сообщили об отсутствии ясности и рекомендаций относительно возможностей для межучрежденческого сотрудничества, в том числе в плане совместных закупок с использованием существующих контрактов («подключения»).

56. Выявление общесистемного передового опыта, подлежащего взаимному учету, в системе Организации Объединенных Наций является сложной задачей. Практика, подлежащая взаимному учету, определяется с помощью различных методов: а) разработка на уровне штаб-квартир директивных инструкций и руководящих принципов, которые могут применяться на региональном или внутристрановом уровне; б) выявление практики ведения дел, предварительно одобренной исполнительным руководством для взаимного учета; в) предоставление руководителям отделений на региональном/страновом уровнях полномочий использовать политику партнерских организаций системы Организации

²³ CEB/2024/HLCM/9.

Объединенных Наций для более эффективного достижения целей; и d) представление возможных случаев применения взаимного учета штаб-квартирам для утверждения на индивидуальной основе, если на них не распространяются существующие руководящие принципы. При этом еще предстоит определить, можно ли считать эту практику «передовой» для всей системы Организации Объединенных Наций, поскольку для этих целей не существует межучрежденческих механизмов или критериев. Кто может определить, что процедуры одной организации заслуживают того, чтобы их переняли другие организации? Помимо всей сложности задачи по определению передового опыта, процедур или услуг, которые должны подлежать взаимному учету, особенно когда речь идет об их адаптации к условиям конкретных стран²⁴, существует вакуум в плане обеспечения фактического воспроизводства и учета системой Организации Объединенных Наций надлежащей и передовой имеющейся практики.

57. Финансовые и кадровые проблемы, о которых говорило большинство участников интервью, свидетельствуют о необходимости поиска баланса между преимуществами взаимного учета и осознанием того, что повышение эффективности или избежание затрат (т. е. экономия на альтернативных издержках, связанная с избежанием дублирования посредством взаимного учета) могут напрямую привести к сокращению бюджета и/или персонала. Чтобы программа повышения эффективности была реализована, необходимо создать безопасную среду. Не следует считать, что с каждым сэкономленным долларом сокращается объем средств, которыми может располагать система Организации Объединенных Наций; под экономической эффективностью понимается не отсутствие необходимости в каких бы то ни было средствах, а скорее возможность перераспределить ресурсы для ведения более эффективной, инновационной и результативной деятельности. В то же время получение более дорогостоящих услуг при наличии более доступных по цене вариантов не может быть оправдано. Если в результате внедрения взаимного учета объем работы уменьшится, приоритетной задачей должно стать перепрофилирование персонала.

²⁴ ОИГ предостерегла от «чрезмерной фрагментации, обусловленной анализом сравнительных преимуществ конкретных учреждений в каждой стране по принципу “снизу вверх”», и предложила «продумать возможность выделения основного поставщика услуг на страновом уровне» (JIU/REP/2018/5, резюме).

IV. Достаточность и эффективность политики и нормативной базы для практического применения взаимного учета

Отсутствие общесистемного координационного механизма и всеобъемлющих оперативных рекомендаций для содействия практическому применению взаимного учета

58. Официальное применение принципа взаимного учета является относительно новым явлением для системы Организации Объединенных Наций. Чтобы способствовать его эффективному практическому применению, важно разработать всеобъемлющую нормативную базу и оперативные рекомендации как на общесистемном уровне, так и в рамках отдельных организаций. Несмотря на совместную приверженность административных руководителей организаций, подписавших Заявление о взаимном учете, Инспекторы пришли к выводу, что достижения в деле практического применения и всестороннего внедрения принципа взаимного учета на различных уровнях регулирующих структур системы Организации Объединенных Наций невелики.

A. Общесистемные рамки и оперативные рекомендации

1. Ресурсы, способствующие практическому применению принципа взаимного учета

59. До введения в действие Заявления о взаимном учете в рамках всей системы предпринимались усилия по унификации практики в шести функциональных областях организаций системы Организации Объединенных Наций. Например, в 2012 году Департамент по экономическим и социальным вопросам поручил подготовить доклад об оценке затрат и выгод, связанных с упрощением и унификацией практики ведения дел структур Организации Объединенных Наций на страновом уровне. В исследовании оценивался продолжавшийся в то время процесс реформирования и прогресс, достигнутый в деле упрощения и унификации практики ведения дел на страновом уровне по таким направлениям, как финансы, людские ресурсы, закупки, ИКТ, общие помещения и общее обслуживание.

60. В 2016 году Группа Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию представила документ, озаглавленный «Схема унификации оперативной деятельности» и содержащий список унифицированных правил с кратким описанием и ссылками на актуальные документы. В этих программных документах отражены унифицированные правила в области закупок, людских ресурсов, ИКТ, финансов, материально-технического обеспечения и управления транспортным парком и обслуживания объектов²⁵.

61. На общесистемном уровне основным авторитетным документом, определяющим оперативные параметры принципа взаимного учета, является Заявление о взаимном учете, которое было подписано и введено в действие в 2018 году. Для усиления координации между различными направлениями деятельности, способствующими практическому применению взаимного учета, Комитет высокого уровня по вопросам управления совместно с Группой по инновациям в оперативной деятельности создали в апреле 2023 года Координационную группу по

²⁵ См. https://unsdg.un.org/sites/default/files/Policy-Map-of-Harmonized-Business-Operations_Nov-30.pdf.

взаимному учету. Координационной группе было поручено тесно сотрудничать с Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию для координации действий с сетями Комитета высокого уровня по вопросам управления в целях разработки/пересмотра управленческой политики для устранения узких мест в применении принципа взаимного учета, выявленных в рамках соответствующих направлений реформирования; и разработать общее всеобъемлющее оперативное руководство по вопросам взаимного учета, которое можно было бы распространить среди структур, а также среди страновых/периферийных отделений, и повысить осведомленность о преимуществах инициатив, основанных на взаимном учете, и об имеющихся возможностях в рамках системы Организации Объединенных Наций²⁶.

62. Помимо своих усилий в дополнение к работе сетей Комитета высокого уровня по вопросам управления, связанной со взаимным учетом, Координационная группа разработала несколько руководств, призванных помочь подписавшим Заявление организациям в деле внедрения этого принципа. Следует отметить руководство по взаимному учету²⁷, часто задаваемые вопросы, касающиеся Заявления, викторину, которую можно использовать для повышения осведомленности, и примеры успешного внедрения взаимного учета. Группа по инновациям в оперативной деятельности также разработала несколько полезных документов для продвижения взаимного учета, включая инфографический материал под названием «Основы взаимного учета: 7 шагов к внедрению», информационный бюллетень по взаимному учету, круг ведения активистов в поддержку взаимного учета и тезисы для активистов в поддержку взаимного учета²⁸.

63. КСР привел примеры внедрения взаимного учета в различных функциональных областях в организациях системы Организации Объединенных Наций²⁹. В Дорожной карте по повышению эффективности на 2022–2024 годы, разработанной Группой Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию в апреле 2022 года, рассматриваются различные формы сотрудничества в целях повышения эффективности и подчеркивается, что «Заявление о взаимном учете является основой» для всех инициатив по повышению эффективности, осуществляемых под эгидой Группы по инновациям в оперативной деятельности.

64. Взаимный учет также является характерным элементом Стратегии оперативной деятельности. В документе Business Operations Strategy, 2019 Guidance («Стратегия оперативной деятельности: рекомендации 2019 года») говорится, что «принцип взаимного учета облегчает разработку и внедрение СОД³⁰». В документе Common Business Operations, 2020 Guidance («Общие рабочие процессы: рекомендации 2020 года») признается, что взаимный учет является «важнейшим фактором, способствующим созданию общих рабочих процессов», и рекомендуется его как можно более широкое применение.

65. В ходе обзора было установлено, что имеющиеся общесистемные руководства в отношении взаимного учета носят фрагментарный характер и не являются достаточно всеобъемлющими, чтобы способствовать практическому применению этого принципа. Как отмечается в очередном докладе Координационной группы по взаимному учету Комитета высокого уровня по вопросам управления

²⁶ См. СЕВ website, “Mutual Recognition” (<https://unsceb.org/mutual-recognition>).

²⁷ В руководстве делается упор на преимущества взаимного учета и содержится информация об оперативных рамках этого принципа, порядке его применения, успешных примерах и возможных функциональных областях применения взаимного учета.

²⁸ См. <https://unsceb.org/mutual-recognition>.

²⁹ СЕВ, Examples in practice (внутренний документ, не опубликованный в открытом доступе).

³⁰ См. <https://unsdg.un.org/resources/business-operations-strategy-bos-20-guidance>.

за 2024 год, главной проблемой в системе Организации Объединенных Наций является недостаточная осведомленность об этом принципе и отсутствие его общего понимания на всех уровнях ответственности, а также общего понимания того, как его можно использовать для повышения эффективности и устранения административных узких мест.

66. Всеобъемлющие оперативные руководства должны содержать четкие оперативные инструкции с учетом конкретных условий различных функциональных областей, возможно, разработанные под руководством сетей и целевых групп Комитета высокого уровня по вопросам управления. Такие руководства помогут преодолеть разрыв между политикой, принятой на директивном уровне, и ее реализацией на местах, способствуя более слаженному сотрудничеству и согласованности действий различных организаций.

2. Межучрежденческие механизмы, способствующие практическому применению взаимного учета

67. Как отмечалось выше, существует несколько межучрежденческих механизмов, которые способствуют практическому применению взаимного учета. На рисунке II показаны такие межучрежденческие механизмы и их конкретные функции в содействии практическому применению взаимного учета.

68. Хотя межучрежденческие механизмы Организации Объединенных Наций, указанные на рисунке II, добились значительных успехов в содействии внедрению взаимного учета, многие организации, участвовавшие в интервью, считают, что расформирование Координационной группы по взаимному учету привело к возникновению вакуума в плане координации между различными сетями Комитета. Координационной группе было поручено координировать основные направления деятельности, способствующей практическому применению взаимного учета. Однако на своей сорок седьмой сессии, состоявшейся в Найроби в апреле 2024 года, Комитет высокого уровня по вопросам управления принял решение преобразовать Координационную группу в Сообщество специалистов-практиков и сформировать сеть активистов в поддержку взаимного учета для продвижения этой программы³¹. Инспекторы считают, что возникший вакуум в плане координации необходимо срочно устранить. В настоящее время неясно, будет ли возложена координационная роль на вновь созданные межучрежденческие структуры. Принимая во внимание этот вакуум в плане координации и разрозненность рекомендаций, касающихся взаимного учета, Инспекторы считают, что Сообществу специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и сети активистов в поддержку взаимного учета следует поручить координацию общесистемных усилий по практическому применению взаимного учета и разработку всеобъемлющих оперативных рекомендаций, которыми должны руководствоваться подписавшие Заявление организации при практическом применении этого принципа. Работа различных сетей Комитета носит взаимодополняющий характер, и очень важно, чтобы между ними была обеспечена надлежащая координация во избежание разрозненности. Также важно, чтобы лица, назначаемые для работы в новых межучрежденческих структурах, обладали необходимыми профессиональными качествами и имели соответствующий уровень квалификации, а состав этих структур должен быть как можно более инклюзивным.

³¹ См. CEB/2024/3. Доступно по адресу <https://unsceb.org/session-report-406>.

Рисунок II

Общесистемные механизмы и сети Организации Объединенных Наций, связанные с взаимным учетом



Источник: ОИГ.

69. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации позволит повысить слаженность и согласованность действий организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций по линии Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций следует к концу 2025 года возложить на Сообщество специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и сеть активистов в поддержку взаимного учета задачу по координации общесистемных усилий по практическому применению взаимного учета и разработке всеобъемлющих оперативных рекомендаций, которыми должны руководствоваться подписавшие Заявление организации при практическом применении этого принципа. Рекомендации должны быть направлены на расширение масштабов практического применения взаимного учета в отношении текущей базовой деятельности организаций.

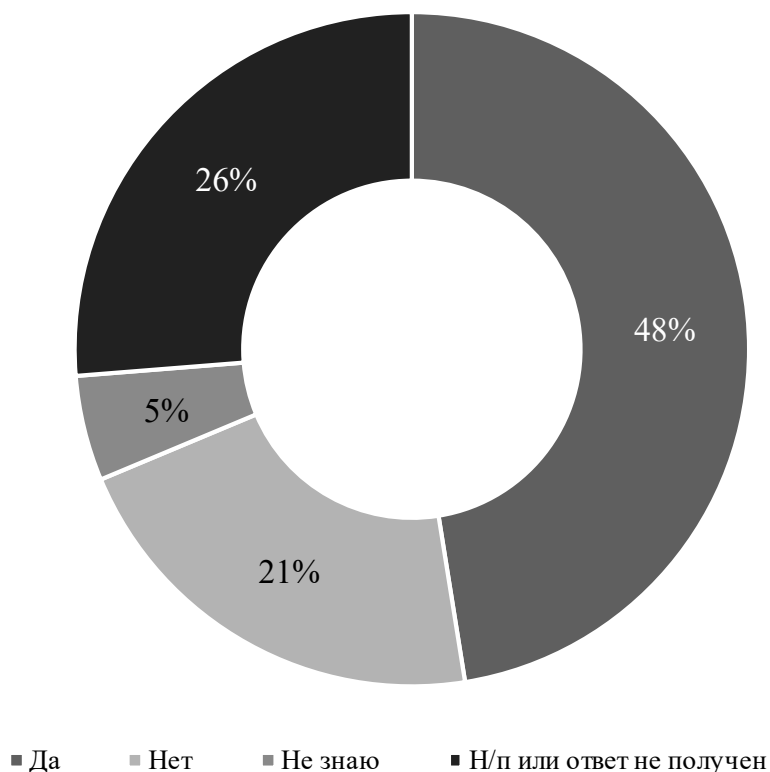
В. Внедрение взаимного учета в правила и процедуры организаций

Внедрение принципа взаимного учета в нормативную базу организаций приводит к смягчению сопутствующих правовых ограничений

70. Как показано на рисунке III, 48 процентов подписавших Заявление организаций считают несовместимость политики, положений и правил различных организаций системы Организации Объединенных Наций главным узким местом, препятствующим практическому применению взаимного учета. Хотя в идеальном варианте применение принципа взаимного учета не требует от организаций изменения их правил и процедур, на практике применение этого принципа может быть затруднено из-за различий в нормативной базе.

Рисунок III

Восприятие организациями системы Организации Объединенных Наций несовместимости нормативной базы как узкого места, препятствующего внедрению взаимного учета



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

71. Из проведенных интервью стало ясно, что жесткость некоторых правовых аспектов затрудняет внедрение и применение принципа взаимного учета. Было установлено, что внутренние правила организаций препятствуют применению этого принципа, фактически сводя на нет цель взаимного учета, поскольку содержат требование о соблюдении стандартов организации, которая является источником процесса или инициативы, вместо учета и принятия стандартов организации, стремящейся сотрудничать с ней и использовать ее процессы или инициативы.

72. В ходе обзора было установлено, что многие подписавшие Заявление организации произвольно применяют принцип взаимного учета в качестве обычной практики, тогда как другие организации не используют его на регулярной основе из-за отсутствия нормативной базы и внутренних руководств. Таким образом, как подчеркивает Группа по инновациям в оперативной деятельности, «чтобы реализовать потенциал принципа взаимного учета как ключевого фактора совместного обслуживания в рамках ГСО, СОЦ, МЦСО/ОВП или Системы общих помещений, структурам необходимо будет внедрить его и согласовать внутренние правила и процедуры по мере необходимости»³². Согласование внутренних правил и процедур, а также обеспечение того, чтобы они создавали благоприятные условия для межучрежденческого сотрудничества и совместного обслуживания, будет способствовать более слаженному сотрудничеству и преодолению препятствий, возникающих в связи с различиями между нормативными базами.

73. Хотя правовое обеспечение не относится к шести функциональным областям, которые определены в Заявлении о взаимном учете, оно может играть ключевую роль в обеспечении взаимного учета политики, процедур и услуг в рамках системы Организации Объединенных Наций. Юридические отделы должны не препятствовать, а способствовать развитию сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций. Чтобы юридический отдел мог играть такую благоприятствующую роль, принцип взаимного учета должен быть внедрен в нормативную базу организаций, подписавших Заявление. Например, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин (Структура «ООН-женщины») в рамках своего механизма «Политика, процедуры и руководящие указания» внедрила процесс принятия правил и процедур других организаций системы Организации Объединенных Наций в тех случаях, когда в ее собственной структуре соответствующая политика отсутствует. По мнению Инспекторов, чтобы не «изобретать колесо», разрабатывая политику, которая уже существует в другой организации системы Организации Объединенных Наций, подписавшим Заявление организациям следует перенять эту практику в целях внедрения культуры взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций. **Инспекторы предлагают признать благоприятствующую роль юридических отделов и привлекать их к участию в регуляторных инициативах в целях обеспечения практического применения принципа взаимного учета.**

74. Юридические отделы организаций, подписавших Заявление, должны способствовать внедрению взаимного учета. Юридические отделы играют ключевую роль в предоставлении юридических консультаций и могут обеспечить применение принципа взаимного учета в соответствии с нормативной базой соответствующих организаций. Они также могут разработать правовые инструменты, способствующие внедрению взаимного учета. Чтобы обеспечить успешное внедрение взаимного учета, подписавшим Заявление организациям следует с самого зарождения любой инициативы работать сообща для выявления общей практики, разработки общих стратегий и принятия мер в соответствии с общепринятыми юридическими условиями и спецификацией. Укрепление сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций с зарождения любой инициативы по взаимному учету может способствовать

³² Дорожная карта ГООНУР по повышению эффективности на 2022–2024 годы, апрель 2022 года. Сокращения: ГСО — глобальное совместное обслуживание; СОД — стратегия оперативной деятельности; МЦСО — местный центр совместного обслуживания; ОВП — общее вспомогательное подразделение.

укреплению доверия и согласованию требований, процессов и юридических формальностей. Общепринятые положения и условия контрактов могут в определенной степени способствовать унификации правовых норм, однако положения контрактов организаций системы Организации Объединенных Наций могут различаться, например в зависимости от правового статуса соответствующих организаций, объема работы, характера закупаемых товаров или услуг или соответствующих оперативных или финансовых потребностей (например, различные условия поставки, условия в отношении ответственности и гарантии и положения о страховании).

75. Принцип взаимного учета не должен рассматриваться как дополнение, а должен быть встроен или интегрирован в качестве явного, стандартного и основополагающего элемента разработки политики и глубоко вплетен в «оперативную ткань» политики, нормативной базы и оперативных руководящих принципов организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности в рамках концепции «Организация Объединенных Наций 2.0»³³.

76. Необходимо использовать любую возможность для внесения изменений, чтобы встроить принцип взаимного учета в нормативно-правовую базу, что позволит повысить важность этого принципа в согласовании существующих межучрежденческих пробелов и будет способствовать его более широкому применению в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Ожидается, что выполнение следующей рекомендации позволит повысить слаженность и согласованность действий системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Административным руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2029 года использовать все возможности для пересмотра существующих стратегий и положений и прямого включения принципа взаимного учета в свои нормативные базы, чтобы усилить его значение для устранения пробелов, существующих на межучрежденческом уровне, и способствовать его более широкому применению в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Отсутствие внутриорганизационных рекомендаций и административных инструкций по взаимному учету препятствует его внедрению на страновом уровне

77. Политика и внутренние рекомендации имеют жизненно важное значение для успешного внедрения взаимного учета. В ответ на конкретный вопрос о политике, рекомендациях или общих административных инструкциях, которых придерживаются руководители на региональном и страновом уровнях при внедрении взаимного учета, только 32 процента организаций сообщили о наличии таких документов. Вместе с тем 63 процента организаций подтвердили, что они в целом обеспечивают взаимный учет в рамках системы развития Организации Объединенных Наций, что свидетельствует об отсутствии прямой увязки между наличием официальных инструкций для деятельности на местах и масштабами применения принципа.

³³ См. United Nations 2.0: Our Common Agenda, Policy brief 11 (September 2023). Доступно по адресу <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-un-2.0-en.pdf>.

78. Несколько организаций разработали внутренние руководства по внедрению практики взаимного учета. Первой это сделала Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО), за ней последовали Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Всемирная продовольственная программа (ВПП) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА). Руководства этих организаций содержат исчерпывающие разъяснения в отношении принципа взаимного учета в контексте шести функциональных областей и подробное описание сферы его охвата и порядка его применения, включая примеры, практические соображения, ориентиры на будущее, информацию о ресурсах и информацию в помощь организациям. Их следует использовать в качестве примера для подражания. **Инспекторы предлагают подписавшим Заявление организациям, у которых нет внутренних руководств по практическому применению взаимного учета, рассмотреть возможность разработки таких материалов, на которые смогут опираться руководители на страновом уровне. Инспекторы призывают организации, у которых уже есть внутренние руководства, предоставить к ним доступ другим организациям для ознакомления.**

V. Взаимный учет на практике

A. Ход выполнения семи шагов по взаимному учету, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности

В выполнении семи шагов по внедрению взаимного учета, предложенных Группой по инновациям в оперативной деятельности, не достигнуто значимых результатов

79. В декабре 2020 года Группа по инновациям в оперативной деятельности в рамках серии документов, направленных на содействие практическому применению принципа взаимного учета, выпустила инфографический материал под названием «Основы взаимного учета: семь шагов к внедрению»³⁴. Речь идет о следующих семи шагах: 1) подписать Заявление о взаимном учете; 2) проинформировать высшее руководство; 3) провести оценку и согласование в отношении направлений деятельности, к которым будет применяться взаимный учет; 4) создать сеть активистов в поддержку принципа взаимного учета для его продвижения; 5) издать директивные инструкции или руководства; 6) создать механизм для будущих запросов; и 7) вести реестр для отслеживания и оценки преимуществ взаимного учета.

80. Несмотря на то, что семь шагов были опубликованы более четырех лет назад, до сих пор не было достигнуто значительного прогресса в их выполнении, за исключением шага 1 — подписания Заявления о взаимном учете — и шага 2 — информирования высшего руководства. На Рисунке IV представлен краткий обзор хода выполнения семи шагов по взаимному учету в участвующих организациях ОИГ сторонами, подписавшими Заявление.

Рисунок IV

Ход выполнения семи шагов, связанных с взаимным учетом



Источник: ответы на вопросы анкеты ОИГ.

81. Несмотря на очевидный незначительный прогресс в выполнении семи шагов по взаимному учету, несколько организаций сообщают, что, хотя семь шагов не были методически выполнены, определенных результатов достичь удалось.

³⁴ Доступно по адресу <https://unsceb.org/mutual-recognition-7-steps-implementation>.

Они объясняют неспособность следовать семи шагам — в частности шагам 4, 6 и 7 — на систематической основе тем, что взаимный учет считается неотъемлемым элементом реформы управления и подпадает под сферу охвата шести функциональных областей. Они также утверждают, что создание сети активистов в поддержку взаимного учета потребует дополнительных людских ресурсов: на эту проблему ссылаются в основном небольшие организации системы Организации Объединенных Наций. Некоторые организации, такие как ПРООН, ФАО, ВПП, ЮНИСЕФ и Секретариат Организации Объединенных Наций, уже внедрили принцип взаимного учета, по крайней мере в сфере закупок.

82. Некоторые организации (ЮНИСЕФ, ФАО, ВПП и ЮНФПА) частично или полностью отразили шаги 3, 4, 5 и 6 в своих внутренних руководствах по внедрению взаимного учета. В этих внутренних руководствах рассматриваются некоторые практические вопросы, касающиеся шести функциональных областей и общих рабочих процессов, а также дальнейшие шаги по внедрению взаимного учета³⁵. Разработка оперативных руководств является важнейшим шагом на пути к принятию и внедрению взаимного учета. Со своей стороны, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) выполнило шаги 3, 5 и 6 в сфере закупок и включило инструкции по сотрудничеству в соответствующую политику, правила и процедуры³⁶.

83. Структура «ООН-женщины» — это единственная организация, которая на сегодняшний день выполнила шаг 7, и Инспекторы высоко оценивают это достижение. Структура «ООН-женщины» также отметила, что, принимая политику другой организации системы Организации Объединенных Наций, она добавляет соответствующую информацию на портал «Политика, процедуры и руководящие указания».

84. Проблемы, связанные с выполнением семи шагов, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности, наиболее явно проявляются в отношении выполнения шагов 4, 6 и 7. Об этом свидетельствуют ответы на вопросы анкеты ОИГ относительно этих шагов. Что касается шага 4 — создания сети активистов в поддержку принципа взаимного учета для его продвижения, — то некоторые организации считают этот шаг избыточным, поскольку взаимный учет уже внедрен в их административные функции. Кроме того, некоторые организации выразили сомнение в отношении увеличения нагрузки на своих сотрудников путем возложения на них дополнительных обязанностей в качестве активистов в поддержку взаимного учета. Это серьезная проблема для организаций, которые уже сталкиваются с нехваткой персонала. Кроме того, несколько организаций заявили, что, поскольку в их организациях и так отмечается готовность и энтузиазм в отношении внедрения взаимного учета, было бы непродуктивно направлять столь ценные ресурсы на работу по повышению осведомленности. Для обеспечения эффективной координации в контексте внедрения взаимного учета ЮНИСЕФ назначил координаторов отделов по всем шести функциональным областям. Его примеру стоит последовать другим организациям, подписавшим Заявление. С учетом ограниченного прогресса и недостаточного понимания относительно практического применения принципа взаимного учета как на уровне штаб-квартир, так и на уровне стран — в частности,

³⁵ См. UNICEF, “Your guide to mutual recognition”; FAO, “FAO’s internal guide to the Mutual Recognition Statement”; WFP, “Mutual recognition information note” (January 2021), UNFPA, “Your guide to mutual recognition” (March 2021).

³⁶ См. UNHCR, Policy on procurement, May 2021 (UNHCR/HCP/2021/01); Administrative Instruction on the Rules and Procedures of UNHCR Committees on Contracts at Headquarters and in the Field (UNHCR/AI/2018/5/Rev.1); Administrative Instruction on Procurement (UNHCR/AI/2021/05).

неосведомленности об имеющихся инициативах и ограниченного объема имеющихся ресурсов, — координаторы отделов могут направлять деятельность как на уровне штаб-квартир, так и на уровне стран по практическому применению взаимного учета. **Инспекторы предлагают назначить координаторов в шести функциональных областях для содействия практическому применению взаимного учета в организациях системы Организации Объединенных Наций. Координаторы должны быть членами Сообщества специалистов-практиков по вопросам взаимного учета и/или сети активистов в поддержку взаимного учета, с тем чтобы поддерживать связь между инициативами, выдвигаемыми структурами, и инициативами Комитета высокого уровня по вопросам управления.**

85. Некоторые организации считают, что важнее измерять результаты, связанные с взаимным учетом, и представлять о них отчетность, чем осуществлять «управление в ручном режиме» или «координацию». При этом другие организации считают необходимым усилить координацию взаимного учета, в частности для того, чтобы знания и передовой опыт передавались сверху вниз от руководства к сотрудникам оперативного уровня³⁷.

86. Шаг 6 из семи шагов — создание механизма для будущих запросов — чаще всего помечался участвующими организациями в качестве шага, который еще не принят во внимание. Некоторые организации отмечают, что число новых запросов на применение принципа взаимного учета невелико и что они рассматриваются на индивидуальной основе.

87. Выполнение шага 7 — ведение реестра для отслеживания и оценки преимуществ взаимного учета — также вызвало затруднения у организаций. Одно из затруднений связано с ИКТ, поскольку в настоящее время системы не поддерживают функцию регистрации заявок на применение принципа взаимного учета. Разработка систематического подхода к фиксации преимуществ взаимного учета, в частности за счет совместного использования контрактов, также оказалась непростой задачей.

88. Хотя эти семь шагов, возможно, лучше воспринимать как контрольный перечень, а не как последовательный процесс, поскольку многие из них могут быть выполнены независимо друг от друга, все вопросы, охватываемые этими семью шагами, играют важную роль в продвижении взаимного учета. Кроме того, эти семь шагов не являются всеобъемлющим руководством по внедрению взаимного учета. Руководства, аналогичные тем, что были разработаны для стратегии оперативной деятельности³⁸ и общих вспомогательных подразделений³⁹, могли бы способствовать более последовательному внедрению программы семи шагов. Хотя ответственность за практическое применение принципа взаимного учета лежит на различных организациях системы Организации Объединенных Наций в силу их разнообразного характера и особых организационных моделей, дальнейшие оперативные указания способствовали бы формированию общего понимания и согласованного подхода к внедрению взаимного учета.

³⁷ См. более подробную информацию в гл. VI, разд. А ниже.

³⁸ UNSDG, Business Operations Strategy, 2019 Guidance (October 2019).

³⁹ См. Common Back Office Resources (<https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>).

В. Взаимный учет как фактор, способствующий осуществлению инициатив программы повышения эффективности

Все организации системы Организации Объединенных Наций, независимо от их размера и организационной модели, имеют сравнительные преимущества в предоставлении определенных услуг

89. Организации, подписавшие Заявление, единодушны в том, что взаимный учет является фактором, способствующим реализации программы повышения эффективности, и имеет свои преимущества для стратегии оперативной деятельности, системы общих помещений, общих вспомогательных подразделений и глобального совместного обслуживания. Эти общие рабочие процессы⁴⁰ представляют собой новый основанный на сотрудничестве и инновационный подход к работе на страновом уровне. Вместе с тем из проведенных интервью ясно следует, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций не до конца понимают связь между взаимным учетом и этими общими рабочими процессами. Эти инициативы по повышению эффективности, которые соответствуют подходу «Единство действий»⁴¹, выдвинутому в 2006 году тогдашним Генеральным секретарем, были разработаны во исполнение резолюций 62/208 и 64/289 Генеральной Ассамблеи.

90. Генеральная Ассамблея в своих резолюциях о четырехгодичном всеобъемлющем обзоре политики подчеркивала необходимость того, чтобы Организация Объединенных Наций осуществила изменения, направленные на «повышение экономической эффективности вспомогательных услуг за счет сокращения дублирования функций и снижения административных и операционных издержек посредством объединения вспомогательных услуг на страновом уровне; и выполнение требования об оказании в рамках всей системы Организации Объединенных Наций комплексной поддержки в осуществлении Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года⁴²». Во исполнение этой

⁴⁰ Общие рабочие процессы — это собирательное понятие, которое охватывает все совместные операционные решения в рамках программы повышения эффективности: стратегии оперативной деятельности, систему общих помещений, общие вспомогательные подразделения и глобальное совместное обслуживание.

⁴¹ См. A/61/583. В основе подхода «Единство действий» лежат четыре принципа: «единый руководитель», «единая программа», «единый бюджет» и «единая канцелярия». К числу достижений, выделенных по итогам независимой оценки применения подхода «Единство действий», проведенной в 2011–2012 годах, относятся следующие: повышение согласованности действий организаций, снижение операционных издержек для правительств, укрепление сотрудничества с правительствами, повышение прозрачности в отношении потребностей системы Организации Объединенных Наций в ресурсах на страновом уровне, экономия за счет масштаба, повышение качества услуг, совместные процедуры закупок, общая система набора персонала и совместная разработка программ для сокращения дублирования. К числу выявленных проблем относятся высокие операционные расходы для страновой группы Организации Объединенных Наций, сохраняющаяся подотчетность организаций собственным руководящим органам, неравная степень подотчетности координаторов-резидентов и страновой группы Организации Объединенных Наций, отсутствие согласованных положений и правил, отсутствие сводных данных для оценки экономики, по-прежнему высокие операционные издержки, наличие лишь нескольких случаев использования общих помещений, медленное принятие решений штаб-квартирами, раздробленность некоторых совместных программ из-за чрезмерного числа организаций и партнеров, разрозненность структур подотчетности. Координаторы-резиденты и страновые группы Организации Объединенных Наций сообщили о недостаточной поддержке со стороны штаб-квартир для своевременного удовлетворения их потребностей (<https://unsdg.un.org/resources/independent-evaluation-delivering-one-summary-report>).

⁴² Веб-сайт ГООНУР, «Операционная деятельность».

инициативы Генеральный секретарь в своем докладе⁴³ от декабря 2017 года обозначил ряд целей, касающихся общих рабочих процессов и вспомогательных функций, для содействия реализации Повестки дня на период до 2030 года. Эти меры по реформированию, которые теперь известны как «программа повышения эффективности», направлены на избежание затрат и оптимизацию путем унификации, централизации и консолидации использования ресурсов в целях достижения результатов в плане эффективности в финансовом и качественном отношении, которые подлежат использованию для осуществления программ, призванных обеспечить более действенную поддержку осуществления Повестки дня на период до 2030 года.

91. В контексте обязательства Генерального секретаря реформировать практику ведения дел Организации Объединенных Наций Группе по инновациям в оперативной деятельности было поручено разработать и реализовать предложения, направленные на максимальное повышение результативности программ за счет унификации вспомогательных функций, расширения общих помещений и взаимного учета политики различных организаций системы Организации Объединенных Наций. По ориентировочному прогнозу Генерального секретаря в рамках программы повышения эффективности к 2022 году показатель экономии средств по всей системе Организации Объединенных Наций должен достичь около 310 млн долл. США в год. Впоследствии Группа по инновациям в оперативной деятельности разработала дополнительные рекомендации и направления работы для реализации следующих первоначальных целей⁴⁴, поставленных Генеральным секретарем для продвижения программы повышения эффективности, включая следующие:

- создание общих вспомогательных подразделений для всех страновых групп Организации Объединенных Наций к 2022 году;
- обеспечение соблюдения улучшенной стратегии оперативной деятельности к 2021 году;
- увеличение доли общих помещений Организации Объединенных Наций до 50 процентов к 2021 году;
- анализ различных вариантов, включая возможное объединение привязанных к конкретным местам базирования деловых операций в шесть-семь сетей центров совместного обслуживания;
- переход к новому поколению страновых групп Организации Объединенных Наций;
- интеграция информационных центров Организации Объединенных Наций в структуру канцелярий координаторов-резидентов⁴⁵.

92. Эти цели не были достигнуты, что привело к принятию пересмотренной дорожной карты по повышению эффективности на период 2022–2024 годов. В новой дорожной карте была скорректирована первоначальная стратегия повышения эффективности, но сохранен первоначальный показатель запланированной экономии средств в размере 310 млн долл. США в год. Стратегия оперативной деятельности, система общих помещений, глобальное совместное

⁴³ [A/72/684-E/2018/7](#).

⁴⁴ Для содействия успешному достижению этих целей Группа по инновациям в оперативной деятельности определила три фактора, а именно: взаимный учет, принципы стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированного ценообразования и расчета затрат, которые имеют решающее значение для осуществления общих рабочих процессов.

⁴⁵ См. [A/72/684-E/2018/7](#).

Инициативы программы повышения эффективности



94. В своей резолюции [75/233](#) Генеральная Ассамблея подчеркнула «необходимость того, чтобы система развития Организации Объединенных Наций укрепляла и совершенствовала существующую практику разработки и применения согласованных методов работы для оптимального использования возможностей взаимодействия, включая стратегии оперативной деятельности, общие вспомогательные подразделения и общие помещения на страновом уровне и укрепление процессов отчетности о воздействии с точки зрения повышения эффективности в результате применения этих новых методов работы, учитывая при этом достигнутые в этом отношении результаты, с тем чтобы высвободить больше средств для финансирования деятельности в целях развития, включая координацию».

2. Стратегия оперативной деятельности и ее связь с взаимным учетом

95. Чтобы обеспечить эффективную реализацию стратегии оперативной деятельности и принципа взаимного учета, крайне важно понимать взаимосвязь между этими двумя понятиями. Вместе с тем из проведенных интервью ясно следует, что, хотя многие считают взаимный учет одним из факторов, способствующих реализации стратегии, связь между ними не до конца понятна.

96. Стратегия оперативной деятельности была создана в 2012 году в ответ на призыв к упрощению и унификации системы Организации Объединенных Наций. Она представляет собой «ориентированную на достижение результатов рамочную программу, в которой основное внимание уделяется совместной оперативной деятельности в целях устранения дублирования, использования общих переговорных позиций Организации Объединенных Наций и достижения максимальной экономии благодаря эффекту масштаба. Ей способствует принцип взаимного учета, и она представляет собой надежную, опирающуюся на фактические данные основу для создания общих вспомогательных подразделений»⁴⁷. Основное внимание в стратегии уделяется общему обслуживанию, которое осуществляется совместно или одной организацией системы Организации Объединенных Наций от имени других организаций системы Организации Объединенных Наций. В этой связи воздействие стратегии на страновом уровне зависит от того, в какой степени принцип взаимного учета будет внедрен в качестве благоприятствующего фактора. Пересмотренная и оптимизированная Стратегия оперативной деятельности 2.0 была представлена в октябре 2019 года и подписана 131 страновой группой Организации Объединенных Наций, что свидетельствует о полном выполнении поставленной задачи.

97. Стратегия построена на шести общих направлениях обслуживания: финансы, людские ресурсы, закупки, материально-техническое обеспечение, ИКТ и административное обслуживание (включая обслуживание объектов). Эти общие направления обслуживания совпадают с функциональными областями/сферой действия принципа взаимного учета. Поэтому неудивительно, что практическое внедрение принципа взаимного учета осуществляется в контексте стратегии оперативной деятельности. Поскольку стратегия представляет собой оперативную основу, которой руководствуется Организация Объединенных Наций в своей оперативной деятельности на страновом уровне, логично утверждать, что она является фундаментом для внедрения взаимного учета на страновом уровне.

⁴⁷ UNSDG, Business Operations Strategy, 2019 Guidance (October 2019), foreword.

98. В своем докладе от декабря 2017 года Генеральный секретарь подчеркнул связь между стратегией и взаимным учетом и призвал страновые группы Организации Объединенных Наций «обеспечить соблюдение улучшенной стратегии оперативной деятельности к 2021 году», опираясь на существующий опыт стран, добавив, что «прогресс в направлении достижения этой цели также зависит от прогресса в деле взаимного учета правил и процедур организациями в рамках системы развития Организации Объединенных Наций»⁴⁸. Иными словами, принцип взаимного учета и стратегия оперативной деятельности имеют взаимоподкрепляющее воздействие.

3. Общие вспомогательные подразделения и их связь с взаимным учетом

99. Инициатива по внедрению системы общих вспомогательных подразделений является неотъемлемой частью программы повышения эффективности, направленной на оптимизацию осуществления программ посредством совершенствования обслуживания в целях содействия рабочим процессам. Инициатива по внедрению системы общих вспомогательных подразделений является продолжением стратегии оперативной деятельности; общие вспомогательные подразделения обеспечивают консолидацию и интеграцию целого ряда услуг в рамках одной структуры на страновом уровне. Общие вспомогательные подразделения представляют собой «центр совместного обслуживания странового уровня со специализированной группой и межучрежденческим советом управляющих, созданный, чтобы путем консолидации и специализации устранить дублирование, использовать коллективную переговорную силу и другие проявления эффекта масштаба и повысить скорость предоставления и качество услуг, обеспечивая в конечном счете удовлетворенность получателей услуг»⁴⁹.

100. Стратегия оперативной деятельности и система общих вспомогательных подразделений дополняют друг друга: стратегия оперативной деятельности подразумевает сотрудничество между организациями и их подразделениями обслуживания, а в рамках системы общих вспомогательных подразделений делается упор на консолидации предоставления услуг⁵⁰. Как и стратегия оперативной деятельности, система общих вспомогательных подразделений охватывает шесть общих направлений обслуживания: финансы, людские ресурсы, ИКТ, закупки, материально-техническое обеспечение и административное обслуживание (включая управление объектами и парком легковых автомобилей) и объединяет их в единую платформу на страновом уровне, при этом одним из вспомогательных факторов является взаимный учет.

101. Общие вспомогательные подразделения, будучи центрами совместного обслуживания, работают как внутренний центр обслуживания получателей услуг, взимающий плату за предоставляемые услуги и использующий соглашения об уровне обслуживания в качестве контрактных соглашений, в которых определена стоимость, сроки и критерии качества работы⁵¹.

102. Первоначальный целевой показатель создания общих вспомогательных подразделений для всех страновых групп Организации Объединенных Наций к концу 2022 года не был достигнут, что отчасти объясняется проблемами,

⁴⁸ A/72/684-E/2018/7, п. 44.

⁴⁹ UNSDG, Common Back Office – Frequently Asked Questions (April 2023), para. 1.1.

Доступно по адресу <https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>.

⁵⁰ Там же, п. 1.2.

⁵¹ Веб-сайт ГООНУР, «Операционная деятельность».

вызванными пандемией COVID-19, и осознанием того, что создание каждого общего вспомогательного подразделения требует большой работы по управлению преобразованиями, и для разработки, планирования и реализации необходимо время и ресурсы. Теперь этот целевой показатель снижен и составляет 50 стран к концу 2024 года.

103. Первое общее вспомогательное подразделение было открыто в Найроби 2 января 2024 года. За этим последовало открытие расширенных общих вспомогательных подразделений в Бразилии и Вьетнаме 13 мая 2024 года. Общее вспомогательное подразделение в Найроби обслуживается Отделением Организации Объединенных Наций в Найроби совместно с ЮНИСЕФ и ВПП. Оно обеспечивает 101 направление обслуживания для более чем 3500 сотрудников из более чем 60 организаций системы Организации Объединенных Наций⁵². Что касается поставщиков услуг для общего вспомогательного подразделения в Найроби, то большую часть услуг предоставляет Отделение Организации Объединенных Наций в Найроби, ЮНИСЕФ обеспечивает согласованный подход к переводу денежных средств, а ВПП предоставляет услуги по материально-техническому обеспечению, в том числе в связи с работой центра бронирования Организации Объединенных Наций. Основные опасения, высказанные некоторыми организациями системы Организации Объединенных Наций по поводу создания общего вспомогательного подразделения в Найроби, сводятся к следующему: оно воспринимается как угроза для сохранения должностей сотрудников; считается, что политика присоединения и выхода является слишком строгой, и в то же время существует другое мнение, согласно которому она является недостаточно строгой, и существует потребность в механизме обеспечения соблюдения.

104. Участники интервью выразили мнение, что эта структура отражает общую приверженность Организации Объединенных Наций делу обеспечения более эффективного, единого и обладающего реальным воздействием присутствия Организации Объединенных Наций в Найроби, хотя пока еще слишком рано оценивать эффективность ее работы. Многие считают также, что она послужит важным ориентиром для других страновых групп Организации Объединенных Наций.

105. Интервью, проведенные с представителями организаций системы Организации Объединенных Наций в Найроби, показали, что результатом совместного размещения организаций системы Организации Объединенных Наций в общих помещениях Отделения Организации Объединенных Наций в Найроби является распространение культуры сотрудничества, совместной разработки программ и подхода «Единство действий», что способствует принятию принципа взаимного учета. Многие опрошенные организации считают, что, хотя преимущества общих вспомогательных подразделений могут различаться в зависимости от организации, они обеспечивают избежание затрат и повышение качества работы. Из проведенных интервью также ясно следует, что степень внедрения взаимного учета на страновом уровне зависит от делегирования полномочий в соответствующих функциональных областях. Например, было отмечено, что в сфере закупок наблюдается достаточный уровень делегирования полномочий руководителям странового уровня по сравнению с другими функциональными областями. Это является одной из причин, по которым в сфере закупок достигнут больший прогресс в плане взаимного учета, чем в других функциональных областях.

⁵² E/2024/5, п. 45.

4. Система общих помещений и ее связь с взаимным учетом

106. Система общих помещений предполагает совместное размещение двух или более структур Организации Объединенных Наций, присутствующих в стране. Общие помещения являются ключевым фактором, способствующим предоставлению привязанных к местоположению общих услуг и совместному обслуживанию организаций, и составляют неотъемлемую часть усилий Организации Объединенных Наций по продвижению общих операций на страновом уровне. Основными целями создания общих помещений являются достижение экономической эффективности за счет сокращения операционных расходов, эффективное использование общих ресурсов, повышение безопасности и обеспечение единого присутствия на национальном и субнациональном уровнях⁵³.

107. Общие помещения и общее обслуживание были предусмотрены с момента создания системы Организации Объединенных Наций, задолго до переориентации системы развития Организации Объединенных Наций. Тема общих помещений начала прорабатываться как один из элементов реформ, инициированных в порядке реагирования на финансовые кризисы, с которыми сталкивалась Организация Объединенных Наций⁵⁴.

108. В своем докладе об обновлении Организации Объединенных Наций от июля 1997 года тогдашний Генеральный секретарь заявил, что «все органы Организации Объединенных Наций, работающие в той или иной стране над осуществлением текущих мандатов, будут размещаться в общих помещениях — в “Доме ООН” — и будут действовать под одним флагом Организации Объединенных Наций. В странах, где есть координатор-резидент, все фонды и программы, а также информационные центры Организации Объединенных Наций станут частью единого отделения Организации Объединенных Наций, руководимого координатором-резидентом⁵⁵».

109. В последующие годы Генеральная Ассамблея периодически выделяла идею общих помещений и общего обслуживания в контексте оперативной деятельности системы развития Организации Объединенных Наций⁵⁶.

110. Чтобы добиться наибольшей рентабельности, приоритетное внимание уделяется созданию общих помещений в 66 местах, где затраты наиболее высоки, что, по оценкам, позволит сэкономить 7,7 млн долл. США в год⁵⁷. В 2023 году в восьми странах были завершены проекты по созданию общих помещений⁵⁸, и еще 43 проекта находятся на стадии реализации; крупнейший проект реализуется в Египте (2700 сотрудников из 36 организаций системы Организации Объединенных Наций), а самый близкий к завершению — в Сенегале (в общей сложности 1800 сотрудников из 34 организаций системы Организации Объединенных Наций)⁵⁹.

111. Хотя концепция общих помещений является частью концепции Организации Объединенных Наций с момента ее создания, сохраняется значительный потенциал для ее более масштабного внедрения. Система общих помещений

⁵³ Веб-сайт ГОООНУР, «Операционная деятельность».

⁵⁴ JIU/REP/2020/3, п. 1.

⁵⁵ A/51/950, п. 51.

⁵⁶ См., например, резолюции 44/211, 46/219, 47/199, 48/209, 50/120, 53/192, 56/201, 59/250, 62/208, 67/226 и 71/243.

⁵⁷ Дорожная карта ГОООНУР по повышению эффективности на 2022–2024 годы (апрель 2022 года).

⁵⁸ Антигуа и Барбуда, Боливия (Многонациональное Государство), Колумбия, Эфиопия, Ирак, Мали, Марокко и Объединенная Республика Танзания.

⁵⁹ E/2024/5, п. 46.

открывает широкие возможности для применения принципа взаимного учета. Система общих помещений является важным фактором, способствующим осуществлению общих рабочих процессов; в связи с этим Инспекторы предлагают уделять ей первоочередное внимание, в том числе при рассмотрении вопроса об открытии периферийных отделений организациями системы Организации Объединенных Наций.

5. Глобальное совместное обслуживание и его связь с взаимным учетом

112. В своем докладе от декабря 2017 года Генеральный секретарь призвал систему развития Организации Объединенных Наций «проанализировать различные варианты, включая возможное объединение не привязанных к конкретным местам базирования видов оперативной деятельности в ... сети центров совместного обслуживания». Центры не обязательно должны быть привязаны к одной географической точке, их работа может обеспечиваться из любой точки земного шара, исходя из соображений, касающихся издержек и качества. «Эти сети будут находиться в ведении более крупных подразделений системы в целях использования преимуществ, связанных с их размерам и географической сферой охвата, и будут предлагать услуги другим подразделениям системы»⁶⁰. К числу семи организаций системы Организации Объединенных Наций, сотрудничающих в области глобального совместного обслуживания, относятся Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, ЮНОПС, ВПП и Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Эти организации входят в состав Целевой группы по глобальному совместному обслуживанию, которая была сформирована в конце 2021 года для содействия расширению центров совместного обслуживания в системе Организации Объединенных Наций на основе глобального общего обслуживания и для обеспечения согласованности между структурой услуг, предоставляемых не привязанными к конкретным местам базирования службами, и услуг, предоставляемых привязанными к конкретным местам базирования местными центрами совместного обслуживания⁶¹. Взаимный учет служит важнейшим фактором, способствующим созданию общих вспомогательных подразделений и глобальных центров совместного обслуживания.

113. Из собранных данных ясно следует, что наибольшего повышения эффективности можно добиться за счет централизации функций на глобальном уровне в рамках глобального совместного обслуживания. По прогнозам, к 2024 году это совместное обслуживание позволит обеспечить ежегодное снижение затрат в размере около 126 млн долл. США. Однако с 2018 года создание глобальных центров совместного обслуживания идет медленными темпами. Это объясняется следующими причинами: а) отсутствие прямой подотчетности и ответственности в рамках системы за реализацию этой инициативы: Комитет высокого уровня по вопросам управления уделяет основное внимание общесистемным изменениям в политике, а Группа по инновациям в оперативной деятельности ГОООНУР — оперативной деятельности и эффективности на уровне страновых групп Организации Объединенных Наций; и б) потенциальные издержки,

⁶⁰ A/72/684-E/2018/7, п. 47.

⁶¹ Дорожная карта ГОООНУР по повышению эффективности на 2022–2024 годы (апрель 2022 года).

связанные с созданием глобальных центров совместного обслуживания (например, потеря рабочих мест, первоначальные расходы на их создание)⁶².

114. Согласно Дорожной карте ГОООНУР по повышению эффективности на 2022–2024 годы, глобальное совместное обслуживание, по оценкам, на 40 процентов обеспечит повышение эффективности. На период 2023–2024 годов 37 направлений обслуживания определены в качестве приоритетных для масштабирования. В таблице 2 представлены пять направлений обслуживания, которые определены в качестве приоритетных для масштабирования в 2022 году.

115. Основные проблемы, связанные с повышением эффективности посредством общих рабочих процессов на страновом уровне, включают различия в правилах и процедурах; несоответствие между целями на страновом уровне и общеорганизационной поддержкой; и различные интересы и возможности страновых групп Организации Объединенных Наций⁶³.

Таблица 2

Пять направлений обслуживания, которые определены в качестве приоритетных для масштабирования в 2022 году

Организация	Услуга	Организации, заявившие об участии
ПРООН	Выплаты и пособия	45
ЮНОПС	Управление закупками и заказами (система United Nations Web Buy Plus)	18
Секретариат Организации Объединенных Наций	Закупка автотранспортных средств	*
ВПП	Услуги, связанные с пассажирской мобильностью и использованием автопарка для организации совместных поездок (Центр бронирования Организации Объединенных Наций)	16
ВПП и УВКБ ООН	Автопарк Организации Объединенных Наций	12

Источник: Дорожная карта ГОООНУР по повышению эффективности на 2022–2024 годы

* Департамент оперативной поддержки в настоящее время оказывает прямую поддержку в закупке автотранспортных средств всем структурам Секретариата Организации Объединенных Наций. Кроме того, контракты на поставку автотранспортных средств используются учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций в соответствии с принципом взаимного учета. Вместе с тем инициатива по совместному обслуживанию в отношении закупки автотранспортных средств так и не была официально реализована, поскольку она, как представляется, вступала в прямую конкуренцию с инициативой «Автопарк Организации Объединенных Наций». Вместо этого Секретариат обсуждает с ВПП и УВКБ ООН, как наилучшим образом использовать закупку автотранспортных средств Секретариатом в качестве дополнения к их усилиям.

⁶² “Towards a global shared services architecture: the case of UN shared services”, High-level conceptual outline (June 2021).

⁶³ JIU/REP/2018/5, п.105.

116. Взаимный учет, по сути, означает выдачу административным руководством организаций системы Организации Объединенных Наций своим отделениям «предварительно одобренного разрешения» на получение доступа к политике, процедурам и активам других организаций системы Организации Объединенных Наций и их использование. В чрезвычайных гуманитарных ситуациях — а также в контексте развития — это позволяет организациям системы Организации Объединенных Наций сотрудничать и извлекать выгоду из уже имеющегося присутствия Организации Объединенных Наций максимально быстро и с минимальными операционными издержками⁶⁴.

117. Обеспечивать взаимный учет применительно к обслуживанию сложнее, в связи с чем внедрение и применение данного принципа носит ограниченный характер. Три принципа — взаимный учет, стандартизированная оценка показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированное ценообразование и расчет затрат — взаимно усиливают друг друга, являясь факторами, способствующими общим рабочим процессам. Отношения между поставщиком и получателем услуг регулируются соглашением об уровне обслуживания, которое устанавливает минимальные стандарты предоставления услуг. В соответствии с обязательствами, принятыми организациями системы Организации Объединенных Наций в отношении принципов стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированного ценообразования и расчета затрат, согласован набор минимальных требований к предоставлению услуг, с тем чтобы обеспечить эффективное, действенное, справедливое и все более качественное осуществление оперативной деятельности. Соответственно, принцип взаимного учета не должен применяться в отрыве от двух других принципов⁶⁵.

118. Взаимосвязь между принципом взаимного учета и инициативами по повышению эффективности не до конца понятна и обоснована. Это связано с отсутствием всеобъемлющих оперативных рекомендаций по применению взаимного учета в качестве инструмента, способствующего осуществлению общих рабочих процессов на страновом уровне. Успешное ведение этих общих рабочих процессов во многом зависит от того, в какой степени применяется принцип взаимного учета, поэтому крайне важно разработать такие рекомендации, которыми могли бы пользоваться руководители и сотрудники.

119. Все три принципа имеют решающее значение для разработки и реализации вышеупомянутых инициатив по повышению эффективности (см. таблицу 3).

Таблица 3

Важность трех принципов при разработке и реализации инициатив по повышению эффективности

Ключевые факторы	Описание
Взаимный учет	• Обеспечиваются более глубокие формы сотрудничества и интеграции между организациями системы Организации Объединенных Наций во всем мире • Упрощается и стимулируется межучрежденческое предоставление услуг

⁶⁴ Веб-сайт ГООНУР, «Взаимное признание» (<https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations>).

⁶⁵ UNSDG, Common Business Operations, 2020 Guidance (May 2020).

Ключевые факторы	Описание
	• Предоставляется возможность организациям использовать оптимальные контракты и услуги других подписавших Заявление организаций системы Организации Объединенных Наций • Повышается эффективность за счет исключения дублирования деятельности, например повторной публикации объявлений о закупках, двойной ревизии или переподписания контрактов с отдельными организациями • Служит важнейшим фактором, способствующим созданию общих рабочих процессов и сетей глобальных центров совместного обслуживания^a
Стандартизированная оценка показателя удовлетворенности получателей услуг	• Устанавливаются минимальные стандарты качества услуг, предоставляемых одной организацией системы Организации Объединенных Наций другой организации • Устанавливаются методы и инструменты для эффективного мониторинга и отслеживания уровня удовлетворенности получателей услуг • Разрабатываются ключевые показатели эффективности для обеспечения надлежащего качества предоставляемых услуг • Для каждого применимого направления обслуживания, которым пользуются получатели услуг, составляется соглашение об уровне обслуживания
Стандартизированное ценообразование и расчет затрат	• Устанавливаются общие стандарты, определяющие порядок ценообразования и расчета затрат применительно к услугам в рамках всей системы Организации Объединенных Наций • Обеспечивается прозрачность ценообразования и расчета затрат • Устанавливаются основы ценообразования, включая подробное описание составляющих стоимости, подробное описание ожидаемых услуг, содержащихся в соглашении об уровне обслуживания, и обязательства в отношении этих услуг^b

Источник: ОИГ.

^a ГООНУР, Общие рабочие процессы, руководство 2020 года (май 2020 года).

^b ГООНУР, Общее вспомогательное подразделение, справочная информация (июль 2024 года). Доступно по адресу <https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction>.

6. Роль координаторов-резидентов и групп по управлению операциями в продвижении взаимного учета

Функции координаторов-резидентов, связанные с информационно-просветительской деятельностью и представлением отчетности, имеют решающее значение для успешного практического применения взаимного учета на страновом уровне

120. Координаторы-резиденты и группы по управлению операциями располагают стратегическими возможностями, чтобы продвигать практическое применение принципа взаимного учета на страновом уровне и проводить соответствующую информационно-просветительскую работу. Что касается опроса ОИГ, форма которого была разослана координаторам-резидентам, то 60 процентов

респондентов подтвердили, что знакомы с принципом взаимного учета, хотя и не считают его внедрение частью своих обязанностей в силу занимаемой должности: по их мнению, это входит в число обязанностей групп по управлению операциями; 76 процентов респондентов заявили, что им нужна дополнительная информация о том, как применять этот принцип в их месте службы; при этом 80 процентов заявили, что для них не проводилась никакая подготовка или мероприятия по повышению осведомленности об этом принципе, когда они заступали на свои руководящие должности.

121. Из ответов на опрос ОИГ ясно следует, что внедрение принципа взаимного учета на страновом уровне осуществляется без непосредственного руководства со стороны координаторов-резидентов. Вместе с тем, поскольку взаимный учет является фактором, способствующим осуществлению общих рабочих процессов, логично, что координаторы-резиденты как руководители страновых групп Организации Объединенных Наций должны выполнять информационно-просветительские функции в контексте внедрения этого принципа на страновом уровне. Эту точку зрения поддержали многие организации системы Организации Объединенных Наций, опрошенные в Отделении Организации Объединенных Наций в Найроби.

122. Отсутствие прямой подотчетности и ответственности на страновом уровне препятствует практическому применению взаимного учета. Координаторы-резиденты — самые высокопоставленные представители Организации Объединенных Наций на страновом уровне — отвечают за координацию работы страновых групп Организации Объединенных Наций, содействие обсуждениям и достижению согласия между всеми организациями системы Организации Объединенных Наций, работающими в стране, и разработку всеобъемлющего пятилетнего стратегического плана для координации финансирования и программных стратегий учреждений. Выполнение ими этой координирующей функции помогает выявлять возможности учреждений для взаимного учета и использования ресурсов и потенциала друг друга. Координаторы-резиденты также играют ключевую роль в создании централизованных общих вспомогательных подразделений для предоставления совместных услуг оперативной поддержки, что позволяет учреждениям осуществлять взаимный учет и пользоваться общим обслуживанием.

123. При этом на вопрос о том, какими возможностями они обладают для всестороннего внедрения принципа взаимного учета в своей страновой группе, только 32 процента опрошенных координаторов-резидентов ответили, что у них «имеются возможности» или «имеются широкие возможности» для этого. Кроме того, в общей должностной инструкции координаторов-резидентов не прописаны их конкретные задачи по содействию внедрению взаимного учета⁶⁶. Вместе с тем центральная координирующая роль координаторов-резидентов и их нацеленность на развитие сотрудничества и повышение оперативной эффективности позволяют предположить, что они имеют все возможности для

⁶⁶ Одна из обязанностей и функций, предусмотренных должностной инструкцией координатора-резидента, заключается в том, чтобы «совместно со страновой группой Организации Объединенных Наций разрабатывать страновые меры по содействию осуществлению общей оперативной деятельности Организации Объединенных Наций, включая общие помещения и вспомогательные подразделения, с тем чтобы обеспечить возможности для совместной работы и добиться повышения эффективности, синергизма и согласованности в соответствии с резолюцией 71/243 Генеральной Ассамблеи». Взаимный учет прямо не упоминается. См. <https://unsdg.un.org/resources/un-resident-coordinator-generic-job-description>.

продвижения и внедрения принципа взаимного учета среди учреждений Организации Объединенных Наций на страновом уровне.

124. Ожидается, что выполнение изложенной ниже рекомендации позволит укрепить координацию и сотрудничество в рамках системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 4

К концу 2026 года Генеральному секретарю следует обратиться к координаторам-резидентам с просьбой взять на себя ведущую информационно-просветительскую роль и периодически представлять доклады о практическом применении взаимного учета на страновом уровне в соответствии с руководящими принципами сетей Комитета высокого уровня по вопросам управления, принимая во внимание, что взаимный учет является одним из ключевых факторов, способствующих осуществлению общих рабочих процессов.

125. Рекомендация 4 соответствует резолюции [72/279](#) Генеральной Ассамблеи, в которой содержится просьба к Генеральному секретарю «укреплять полномочия и руководящую роль координаторов-резидентов как самых высокопоставленных представителей системы развития Организации Объединенных Наций по отношению к страновым группам Организации Объединенных Наций и общесистемную подотчетность на местах для осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и оказания поддержки странам в осуществлении ими Повестки дня на период до 2030 года⁶⁷».

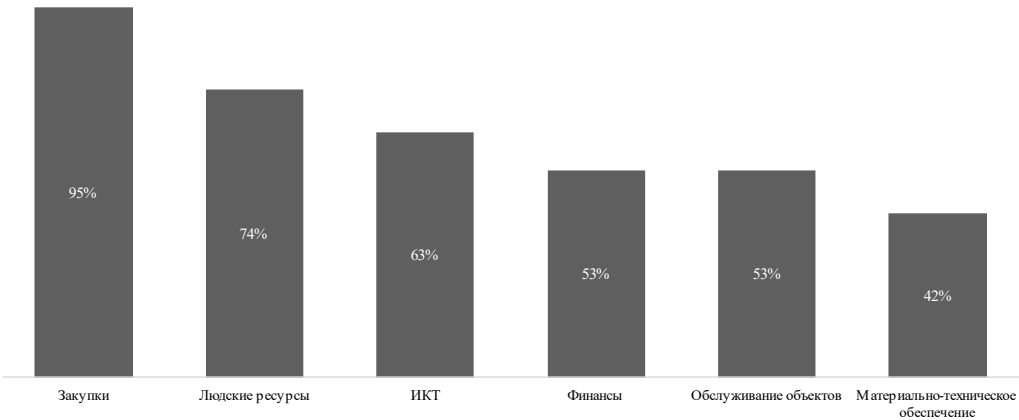
С. Ход внедрения взаимного учета в шести функциональных областях Заявления о взаимном учете

Общие темпы внедрения взаимного учета в функциональных областях, за исключением закупок, являются низкими

126. Прогресс во внедрении взаимного учета в различных функциональных областях и организациях неодинаков. Хотя многие организации указали, что они внедрили взаимный учет во всех шести функциональных областях, Инспекторы считают, что общие качественные показатели внедрения и его масштабы остаются ограниченными. На рисунке VI показана процентная доля организаций, внедривших взаимный учет, в разбивке по функциональным областям на основе ответов на вопросы анкеты ОИГ.

⁶⁷ Резолюция [72/279](#) Генеральной Ассамблеи, п. 9.

Рисунок VI
Ход внедрения принципа взаимного учета в разбивке по функциональным областям



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

1. Закупки

В настоящее время сфера закупок является той функциональной областью, в которой принцип взаимного учета внедрен в наибольшей степени, и она может служить примером для других областей. При этом сохраняются возможности для улучшения в целях максимального использования преимуществ принципа взаимного учета

а. Ход внедрения взаимного учета в сфере закупок

127. Сфера закупок является одним из ведущих примеров успешного внедрения взаимного учета в рамках системы Организации Объединенных Наций. Это объясняется активными усилиями Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления. Преимущества взаимного учета проявляются в быстром и очевидном повышении эффективности, достигнутом организациями системы Организации Объединенных Наций в области закупок, включая экономию за счет масштаба, более активный отклик рынка на увеличение объемов закупок, сокращение сроков закупочного процесса и снижение затрат на проведение торгов.

128. Вместе с тем многие организации, подписавшие Заявление, еще не в полной мере используют схемы закупок, основанные на принципе взаимного учета, кроме наиболее распространенной и базовой схемы — использования долгосрочных соглашений. Таким образом, не используются возможности, которые могут позволить повысить эффективность в финансовом или ином отношении. Например, могут быть дополнительно использованы и расширены некоторые инициативы в области закупок, такие как система «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» и платформа United Nations Web Buy. В этой связи Инспекторы считают, что на уровне отдельных организаций и в масштабах всей системы следует прилагать целенаправленные усилия для обеспечения того, чтобы преимущества применения принципа взаимного учета в максимально возможной степени надлежащим образом внедрялись в стратегии закупочной деятельности. Взаимный учет чаще всего приравнивается к концепции «подключения» (т. е. совместных закупок с использованием существующих контрактов), которая предполагает использование существующих контрактов для

рационализации процессов. Несмотря на то, что «подключение» действительно является эффективным и практичным методом реализации взаимного учета, оно представляет собой самый базовый вариант применения взаимного учета. Сотрудничество в области закупок может принимать различные формы и осуществляться на разных условиях⁶⁸. **Для полноценной реализации преимуществ взаимного учета в области закупок Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций предпринять согласованные усилия по расширению взаимного учета, чтобы он не ограничивался совместной закупочной деятельностью, основанной на использовании существующих контрактов («подключении»).**

129. Большинство организаций, подписавших Заявление, связывают расширение практики взаимного учета в сфере закупок с относительными успехами, достигнутыми в унификации положений, процессов и процедур в области закупок. Закупочная деятельность играет ключевую роль в продвижении унификации в системе Организации Объединенных Наций, способствуя внедрению взаимного учета. В пособии *Procurement Practitioner's Handbook* («Пособие для специалистов по закупкам») уделяется особое внимание этой роли, что выражается в поощрении унификации и выделении передового опыта, включая совместные общие принципы закупочной деятельности и схожие процессы и процедуры⁶⁹. Руководство по унификации закупочной деятельности на страновом уровне играет ключевую роль в поддержке развития сотрудничества в сфере закупок на оперативном уровне⁷⁰. **Инспекторы предлагают включить принцип взаимного учета в руководство «Унификация закупок для ООН: общие закупки для ООН на страновом уровне» и предлагают всем организациям системы Организации Объединенных Наций принять и адаптировать это руководство в целях содействия сотрудничеству в области закупок.**

в. Роль Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления

130. Значительный прогресс, достигнутый в сотрудничестве в области закупок в системе Организации Объединенных Наций, можно проследить с момента начала реформирования закупочной деятельности Организации Объединенных Наций в 1999 году. Первоначально реформирование осуществлялось под руководством Межучрежденческой рабочей группы по закупкам, которая в 2007 году была официально преобразована в Закупочную сеть при Комитете высокого уровня по вопросам управления⁷¹.

131. Закупочная сеть возглавила усилия по унификации, стандартизации, рационализации и упрощению процессов закупок. К числу заметных достижений Системы относятся разработка стандартизованного содержания руководств по закупкам Организации Объединенных Наций, новой формы долгосрочного соглашения, главы 14 о сотрудничестве в Руководстве по закупкам Организации

⁶⁸ *UN Procurement Practitioner's Handbook* (March 2020), p. 145. Доступно по адресу www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2.

⁶⁹ *Ibid.*, sect. 1.4, а дополнительную информацию о реформе закупочной деятельности Организации Объединенных Наций см. в разд. 1.5.

⁷⁰ *Harmonizing UN Procurement: Common UN Procurement at the Country Level*, version 3.1 (March 2025). Доступно по адресу https://unsdg.un.org/sites/default/files/HLCM-Harmonizing-UN-Procurement_Guidelines_2015.pdf.

⁷¹ Следует отметить, что сотрудничество в сфере закупок в определенной степени было налажено еще до начала этих реформ. Например, в мае 1952 года в Женеве была создана Группа по совместной закупочной деятельности (CPAG 2021 Annual Report. Доступно по адресу www.ungeneva.org/sites/default/files/2022-06/2021-CPAG-Annual-Report_0.pdf).

Объединенных Наций и пособия *Procurement Practitioner's Handbook*⁷². Ключевым инструментом, способствующим этим усилиям, является информационная панель для отслеживания прогресса, которая обеспечивает более высокую прозрачность и облегчает непрерывный контроль за внедрением взаимного учета⁷³. Закупочная сеть также разработала такие инструменты, как коммуникационная модель для проведения информационных кампаний по взаимному учету, что представляет собой важнейший вклад во внедрение этого принципа, и опрос о взаимном учете, позволяющий получить исходные данные, выявить проблемы и обеспечить постоянный мониторинг хода внедрения этого принципа и представление соответствующей отчетности⁷⁴.

с. Руководство по внедрению взаимного учета в области закупок

132. В Руководстве по закупкам Организации Объединенных Наций⁷⁵ и пособии *Procurement Practitioner's Handbook*⁷⁶ — двух ключевых руководствах по данному направлению обслуживания — взаимный учет в закупочной деятельности практически не упоминается, а скорее рассматривается как особый принцип, который должен применяться в рамках «сотрудничества в области закупок»⁷⁷ или совместных закупок с другими организациями системы Организации Объединенных Наций⁷⁸. При этом взаимный учет не должен ограничиваться теми случаями, которые воспринимаются как особые примеры совместных закупок с организациями системы Организации Объединенных Наций, а должен применяться к повседневной практике закупок в рамках общей системы закупок. Стратегический переход к совместному осуществлению закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций предполагает комплексный подход

⁷² Пособие *Procurement Practitioner's Handbook* задумано как «имеющее описательный характер дополнительное пособие по надлежащей практике закупок в системе Организации Объединенных Наций, а не как предписывающий или нормативный документ, вступающий в противоречие с существующими руководствами, правилами и процедурами закупок в конкретной организации» (предисловие). Сотрудники отдельных организаций должны придерживаться своих собственных руководств по закупкам.

⁷³ Взаимный учет в закупочной деятельности занимает прочное место в работе Закупочной сети, прежде всего благодаря деятельности Рабочей группы по согласованию и специальной целевой группы по взаимному учету, возглавляемой ПРООН. Целевая группа уделяет особое внимание увеличению числа и повышению разнообразия долгосрочных соглашений, загружаемых в систему «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций», которая служит центральной платформой для загрузки, использования и отслеживания долгосрочных соглашений во всех учреждениях Организации Объединенных Наций.

⁷⁴ Шаблон сообщения о взаимном учете и первоначальное исследование упоминаются в кратком изложении решений и результатов 34-й сессии Закупочной сети КВУУ, состоявшейся в Монреале с 18 по 20 апреля 2023 года.

⁷⁵ *Руководство по закупкам Организации Объединенных Наций* (ред. от июня 2024 года). Доступно по адресу www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manual.

⁷⁶ Пособие *UN Procurement Practitioner's Handbook*, впервые опубликованное в 2006 году, сыграло значительную роль в содействии унификации в этой области. Последнее издание было обновлено в 2022 году Рабочей группой по повышению квалификации Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления.

⁷⁷ Например, гл. 14 *Руководства по закупкам Организации Объединенных Наций*, озаглавленная «Сотрудничество», была принята несколькими организациями, включая Секретариат Организации Объединенных Наций, МОТ, ЮНФПА и ЮНОПС, и в ней упоминается Заявление о взаимном учете. В разделе «Справочная информация» Оперативного руководства ЮНЕСКО по закупкам признается важность Заявления о взаимном учете; в Политике УВКБ ООН в области закупок (UNHCR/HCP/2021/01) содержится упоминание взаимного учета в разд. 5.3 гл. 5 в связи с расширением сотрудничества с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

⁷⁸ См. *Руководство по закупкам Организации Объединенных Наций*, гл. 14, и *UN Procurement Practitioner's Handbook*, chap. 9.

к взаимному учету, при котором потребности определяются заранее, процессы закупок разрабатываются соответствующим образом, а в нормативную базу в целях содействия вносятся необходимые коррективы.

d. Роль межучрежденческих платформ и механизмов, привязанных к конкретным местам базирования, в контексте взаимного учета

133. Механизмы и платформы, такие как система «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций», и привязанные к конкретным местам базирования межучрежденческие сети, такие как Группа по совместной закупочной деятельности в Женеве и Рабочая группа по совместной закупочной деятельности в Найроби, играют важнейшую роль в практическом применении взаимного учета. Эти инициативы обеспечивают единое представление о положении Организации Объединенных Наций на рынке и объединяют опыт различных организаций. Кроме того, местные группы обеспечивают возможность проводить совместные тендеры, обмениваться информацией и ускорять процесс закупок, и всем этим процессам способствует взаимный учет.

e. Управление сложными процессами нескольких структур

134. Несмотря на существенные достижения, при внедрении взаимного учета в рамках закупочной деятельности в системе Организации Объединенных Наций возникают серьезные проблемы. Процессы совместных закупок имеют свои преимущества, однако зачастую они медленнее и сложнее, чем независимые закупки, что накладывает административное бремя на ведущие структуры. Хотя небольшие структуры пользуются преимуществами этих процессов, они часто не имеют возможности в полной мере участвовать в принятии решений или предоставлять ресурсы. Еще больше этот процесс усложняет проблема согласования требований между различными организациями системы Организации Объединенных Наций, особенно когда речь идет о спецификации и условиях контрактов.

135. С одной стороны, по мере усложнения условий закупочной деятельности координация действий нескольких структур может приводить к возникновению проблем с точки зрения управления рисками, соблюдения правовых норм и принятия решений. С другой стороны, поскольку в обзоре процессов участвует больше структур, в совместных процессах зачастую может быть обеспечена более высокая степень должной осмотрительности. Кроме того, при совместных контрактах сложнее вносить изменения в спецификацию контракта, графики поставок или условия контракта. С учетом этих проблем огромное значение имеет эффективный надзор и координация.

f. Баланс между усилиями на глобальном и местном уровнях

136. Поиск баланса между закупочной деятельностью на глобальном и местном уровнях создает дополнительные трудности. В некоторых случаях проведение отдельных тендеров на страновом уровне может обеспечить более выгодные цены, чем заключение соглашения о совместных закупках, а централизованная закупочная деятельность может непреднамеренно привести к увеличению местных расходов, что приведет к снижению общей эффективности расходования средств. Кроме того, при использовании контрактов, предназначенных для одной организации, несколькими подразделениями возникает угроза нарушения принципа справедливости, что может привести к неравному распределению

возможностей между поставщиками⁷⁹. К числу проблем, связанных с поставщиками, относится нежелание авторитетных поставщиков соглашаться на условия Организации Объединенных Наций, особенно при систематическом оказании услуг в разных регионах. Децентрализация отделений, осуществляющих закупки, может также создавать угрозы для местных групп по закупочной деятельности, таких как Группа по совместной закупочной деятельности.

137. Чтобы справиться с этими проблемами, необходим сбалансированный подход. Совместные торги, ведущие к заключению долгосрочных соглашений, должны проводиться как на глобальном, так и на местном уровне, при этом следует внимательно следить за тем, чтобы не создавались монополии и не возникали задержки, и принимать во внимание местные условия. В целях улучшения доступа, особенно для стран Глобального Юга, следует заключать региональные долгосрочные соглашения с учетом соображений географического многообразия и экономической эффективности. Большое значение имеют также стратегии, направленные на недопущение привязки к поставщику, такие как заключение нескольких контрактов с различными учреждениями, вторичные торги и ограничение срока действия долгосрочных соглашений.

g. Использование системы «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций»

138. Возможности системы «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» по содействию взаимному учету в закупочной деятельности в значительной степени зависят от активного участия структур и предоставления информации на прозрачной основе, включая долгосрочные соглашения. Нежелание предоставлять для совместного использования долгосрочные соглашения, особенно применительно к стратегическим товарам и услугам, ограничивает возможности взаимного учета; обеспечение доступа к централизованным средствам для их заключения должно позволить свести к минимуму это нежелание. **Инспекторы предлагают создать под координацией Закупочной сети единую базу данных по поставщикам и возможностям в области закупок, а также по совместному использованию долгосрочных соглашений, при этом система «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» будет служить центральной точкой входа. Инспекторы также предлагают создать механизмы отслеживания контрактов, заключенных в рамках совместных закупок, и механизмы мониторинга за использованием контрактов других организаций, а также механизмы контроля за предоставлением доступа к контрактам другим организациям при соблюдении ограничений, предусмотренных контрактами, таких как ограничения, связанные с соображениями конфиденциальности.** Системы общеорганизационного планирования ресурсов и другие порталы поставщиков должны быть максимально интегрированы в систему «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций».

139. Инспекторы выражают признательность Закупочной сети за подготовку семинаров по международным закупкам, которые проводятся на площадке «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» и дают компаниям возможность взаимодействовать со структурами системы Организации Объединенных

⁷⁹ Объединение требований, связанное с увеличением их объема или числа мест оказания услуг, затрудняет доступ мелких поставщиков и местных поставщиков к получению контрактов в странах с переходной экономикой. Это может нанести ущерб процессу восстановления местной экономики, на который Организация Объединенных Наций могла бы оказать положительное влияние.

Наций, узнавать об их практике закупок, возможностях для участия в тендерах и о порядке ведения дел с Организацией Объединенных Наций⁸⁰.

2. Людские ресурсы

Различия в политике и правилах в области людских ресурсов, включая отсутствие унификации должностей, шкал окладов и процессов найма, а также необходимость создания механизмов обеспечения подотчетности, замедлили появление положительных результатов взаимного учета в области людских ресурсов

а. Унификация положений, норм, правил и процедур в области людских ресурсов

140. Хотя во всех функциональных областях выявлены значительные препятствия на пути к созданию унифицированной или общей политики, правил, положений и руководящих принципов, в функциональной области людских ресурсов обеспокоенность этими проблемами особенно велика. На протяжении многих лет предпринимаются согласованные усилия по унификации некоторых правил и процедур, связанных с людскими ресурсами. Однако процесс идет медленно из-за различий в видах контрактов и в критериях определения разрядов и классификации должностей. Как и в других функциональных областях, наиболее серьезным препятствием для унификации правил и процедур, связанных с людскими ресурсами, было названо принятие отдельными учреждениями собственных правил и процедур⁸¹. Следует отметить, что различия в практике и политике в области людских ресурсов могут быть результатом решений руководящих органов. Таким образом, различия в политике и практике в области людских ресурсов могут быть обусловлены факторами, не зависящими от управлений людских ресурсов и административных руководителей. Сеть по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления играет важнейшую роль в содействии реализации инициатив по унификации и реформированию деловой практики в области людских ресурсов и по расширению и облегчению межучрежденческой мобильности, однако внедрение принципа взаимного учета могло бы дополнительно способствовать повышению степени интегрированности трудовых ресурсов и их способности к оперативному реагированию, сокращению дублирования и операционных расходов и тем самым обеспечить более эффективное сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций, несмотря на различия в положениях и правилах.

141. Комиссия по международной гражданской службе (КМГС) добилась прогресса в обеспечении согласованности в плане денежных выплат и других льгот, включая родительский отпуск и возраст обязательного увольнения, во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, однако согласование политики, положений и правил остается серьезной задачей, для решения которой может потребоваться поддержка как руководящих органов, так и административных руководителей. Чем более оперативный характер носит документ и чем более подробным он является, тем сложнее обеспечить его согласованность между различными подразделениями⁸². Несмотря на проблемы, возникающие

⁸⁰ См. www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_BusSeminar.

⁸¹ United Nations, *Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at Country Level* (Unedited draft, June 2012).

⁸² В одном интервью было высказано следующее мнение: «Хотя положения о персонале в разных организациях могут быть согласованы в достаточно высокой степени, при рассмотрении правил о персонале расхождения становятся более очевидными; и эти различия еще более явно проявляются в оперативных руководствах и положениях».

из-за отсутствия унификации, организации системы Организации Объединенных Наций все же могут направить свои усилия на развитие сотрудничества, применяя принцип взаимного учета для преодоления некоторых барьеров на пути взаимодействия.

б. Создание условий для управления людскими ресурсами посредством взаимного учета

142. Несмотря на то, что в большинстве случаев набор персонала осуществляется на конкретные должности, принцип взаимного учета может позволить дополнительно оптимизировать процесс набора, оформления на работу и другие функции, связанные с людскими ресурсами. Например, если кандидат уже прошел через систему отбора персонала одной организации, то другая организация должна иметь возможность нанять его без повторного проведения всего процесса оценки, что обеспечивает экономию времени и ресурсов. Примером центра, который этому способствует, является Глобальный центр Организации Объединенных Наций по вопросам кадрового обслуживания (Центр “OneHR”).⁸³ Центр “OneHR” предоставляет, в частности, такие услуги, как классификация должностей, проверка анкетных данных/рекомендаций с использованием базы данных “ClearCheck” и других списков безопасности Организации Объединенных Наций и разработка организационной структуры⁸⁴. Хотя число организаций, использующих одно или несколько направлений обслуживания Центра “OneHR”, увеличилось⁸⁵, Центр сталкивается с проблемами на этапе осуществления, когда необходимо вести работу с ожиданиями заинтересованных сторон и заручаться их поддержкой, так как существует вероятность сопротивления изменениям, возникновения финансовых последствий, страха потерять работу или утратить контроль над процессами, связанными с людскими ресурсами, а также существования различий между приоритетами организаций системы Организации Объединенных Наций. В настоящее время взаимный учет в полной мере внедрен в рамках направления обслуживания по проверке анкетных данных в 15 организациях, подписавших Заявление.

143. В рамках классификации должностей в системе Организации Объединенных Наций до сих пор не до конца внедрен принцип взаимного учета. Хотя все организации общей системы обязаны использовать одни и те же стандарты классификации должностей, разработанные КМГС и основанные на сложности работы, включая степень ответственности и условия, ни одна организация в настоящее время не может опираться на классификации других организаций из-за различий в политике. Из-за того, что процессы классификации должностей определены на уровне отдельных организаций, возникают расхождения в оценках в рамках системы Организации Объединенных Наций, что приводит к частым случаям переклассификации должностей и непризнанию разрядов, присвоенных другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, некоторые организации системы Организации Объединенных

⁸³ См. <https://seca.un.org/>. Оперативное управление Центром “OneHR” осуществляет Секретариат Организации Объединенных Наций, хотя Секретариат пользуется только услугами по проверке анкетных данных. Услугами Центра пользуются несколько организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе ПРООН, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО, ЮНОПС, БАПОР, ВМО, МОТ, ФАО, Секретариат Организации Объединенных Наций и УВКБ ООН.

⁸⁴ См. брошюру о Центре “OneHR”. Доступно по адресу <https://onehr.webflow.io/>.

⁸⁵ В период с 1 января по 31 декабря 2023 года объем работы по проверке анкетных данных увеличился на 42 процента, а по классификации должностей — на 24 процента по сравнению с периодом с 1 января по 31 декабря 2022 года. См. очередной доклад Координационной группы по взаимному учету, март 2024 года (СЕВ/2024/HLCM/9).

Наций, ориентированные на получение финансирования и соблюдение интересов доноров, могут занижать классы должностей, чтобы уложиться в имеющиеся у них бюджеты. Наличие единого для всей системы общего описания должностей, особенно если оно разработано совместно с экспертами, специализирующимися на конкретных вопросах, из нескольких организаций, может позволить в значительной степени сократить потребности в разной классификации должностей и связанные с этим расходы и повысить степень унификации. **Инспекторы предлагают организациям системы Организации Объединенных Наций, которые в настоящее время не пользуются услугами Центра “OneHR”, изучить преимущества, которые может предоставить этот центр для повышения эффективности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Они также предлагают КМГС создать межучрежденческую целевую группу по людским ресурсам для изучения возможностей дальнейшей унификации процессов классификации должностей, включая взаимный учет, принятие, насколько это возможно, общих описаний должностей и разработку единого каталога должностей в соответствии с унифицированной шкалой должностей.**

144. Взаимный учет может способствовать повышению мобильности персонала между организациями системы Организации Объединенных Наций. Сотрудники могут быть переведены или откомандированы в разные учреждения с минимальными бюрократическими препятствиями, что позволяет системе Организации Объединенных Наций более гибко реагировать на меняющиеся потребности и приоритеты. Это будет особенно полезно в чрезвычайных ситуациях, когда крайне необходимо быстрое развертывание персонала. Хотя заключенное в 2012 году Межорганизационное соглашение о переводе, временной передаче и прикомандировании сотрудников организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций по-прежнему способствует межучрежденческой мобильности, на практике препятствия, о которых давно известно, такие как непризнание непрерывных и постоянных контрактов, повышения класса в период прикомандирования и прикомандирования как жизненной формы контрактных отношений, сохраняются. Рекомендация 9⁸⁶, содержащаяся в документе [JIU/REP/2019/8](#) об обмене сотрудниками и межучрежденческой мобильности, сохраняет свою актуальность, особенно учитывая, что ее выполнили только 26 процентов участвующих организаций ОИГ. Этот вопрос может быть дополнительно рассмотрен Комитетом высокого уровня по вопросам управления с учетом правовых рамок каждой организации.

145. Хотя в рамках кампании по взаимному учету должны были быть внедрены взаимный учет реестров кандидатов, совместный набор персонала и общие платформы⁸⁷ для подачи заявлений о приеме на работу и набора персонала, к настоящему моменту выявлено лишь несколько таких инициатив. Применительно к определенному числу должностей обсуждается проект Организации

⁸⁶ «Генеральному секретарю и другим административным руководителям, являющимся членами КСР, следует к концу 2021 года определить, каким образом будет применяться принцип взаимного признания правил и процедур для преодоления нормативных и процедурных препятствий на пути межучрежденческой мобильности, и представить Экономическому и Социальному Совету на его сессии 2022 года доклад о принятых мерах в контексте ежегодного доклада Генерального секретаря о работе КСР» ([JIU/REP/2019/8](#)).

⁸⁷ Например, платформа Inspira, которая используется ВПП ООН, ЮНИСЕФ и Секретариатом Организации Объединенных Наций для подачи заявлений о приеме на работу.

Объединенных Наций по взаимному учету реестров⁸⁸. Спрос и предложение в отношении должностей определяются с учетом потребностей участвующих организаций системы Организации Объединенных Наций на регулярной основе через специальную рабочую подгруппу Сети по вопросам людских ресурсов. В результате отбираются только те должности, которые отвечают следующим критериям: а) они должны быть востребованы/иметь критическое значение для персонала этих организаций; б) по крайней мере одна участвующая организация системы Организации Объединенных Наций должна предложить кандидатов для включения в реестр на эти должности; с) описания должностей и требования к ним в участвующих организациях системы Организации Объединенных Наций должны быть сопоставимы (определяется по результатам аналитического обзора перед включением в реестр). Профили кандидатов в каждой участвующей организации системы Организации Объединенных Наций в рамках специальной рабочей подгруппы различаются, однако определены и согласованы общие и наиболее значимые данные для включения в реестр взаимного учета. О каждом кандидате, включенном в реестр для выбранных должностей, доступны одинаковые стандартные единицы данных, которые могут просмотреть специалисты по набору персонала и руководители, иницирующие наем персонала. Кандидаты, включаемые в реестр для выбранных должностей, предлагаются участвующими организациями системы Организации Объединенных Наций. Чтобы быть включенным в реестр, кандидат должен иметь активное членство в реестре участвующей организации системы Организации Объединенных Наций, в отношении которой была проведена независимая проверка на соответствие требованиям. Дата истечения срока членства кандидатов в реестре взаимного учета зависит от даты истечения срока их членства в исходном реестре. Например, срок членства в реестре кандидата, представленного ЮНИСЕФ, составляет три года. Кандидаты, чье членство в реестре добавившей его организации истекает, автоматически исключаются из реестра взаимного учета. Кандидатам, которые в соответствии с политикой добавившей их организации находятся в реестре бессрочно, каждый квартал направляется автоматический запрос от имени реестра взаимного учета для подтверждения их сохраняющегося интереса, и они могут обозначить наличие заинтересованности путем утвердительного или отрицательного ответа. Эта информация видна руководителям, иницирующим наем персонала, и специалистам по набору персонала, которые будут связываться только с теми кандидатами, которые ответили утвердительно. Соответственно, в реестр взаимного учета не следует включать неактивных кандидатов или кандидатов, которые больше не обладают требуемой квалификацией. Несмотря на эти процессы, при внедрении реестра взаимного учета были отмечены проблемы, в частности описания должностей не всегда соответствуют потребностям и требованиям организации и, таким образом, не привлекают нужный контингент кандидатов; и ввиду отсутствия срока истечения членства в реестре в нем остаются неактивные кандидаты или кандидаты, которые больше не обладают требуемой квалификацией. В настоящее время Центр “OneHR” в Бонне разрабатывает концепцию экспериментального привязанного к конкретному месту базирования реестра сотрудников категории общего обслуживания. Если этот реестр будет создан, Инспекторы предлагают Сети по вопросам людских ресурсов использовать его в качестве образца для других инициатив по созданию реестров, привязанных к конкретным местам базирования, и рассмотреть общие критерии для включения в реестр, а также вопрос о согласовании классификации должностей по общим разрядам, обязанностям и типам

⁸⁸ Реестр представляет собой инициативу, основанную на взаимном учете и опирающуюся на технологическое решение, предоставленное Секретариатом Организации Объединенных Наций.

контрактов. Инспекторы рекомендуют системе Организации Объединенных Наций через Сеть по вопросам людских ресурсов добиваться взаимного учета реестров, поскольку это позволит оказывать более широкую поддержку в развитии карьеры и повышении квалификации. Хотя некоторые организации (например, МОТ и ФАО) не имеют реестров, поскольку, по их утверждениям, их процессы набора не позволяют автоматически привлекать кандидатов из реестров, они могут пожелать использовать существующие реестры в качестве источника для целенаправленной информационной работы.

146. Еще одна инициатива, которая обсуждается в Сети по вопросам людских ресурсов, — это взаимный учет программ обязательной учебной подготовки, который позволит внедрить последовательный и более широкий подход к эквивалентной подготовке. С апреля 2023 года число учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, присоединившихся к Секретариату Организации Объединенных Наций в деле взаимного учета программ обязательной учебной подготовки, увеличилось до 13⁸⁹, при этом определено от двух до пяти эквивалентных программ обязательной учебной подготовки. Подготовлен шаблон меморандума о взаимопонимании для заключения соглашений с организациями системы Организации Объединенных Наций, придерживающимися практики взаимного учета эквивалентных программам обязательной учебной подготовки. Инспекторы поддерживают такие инициативы и призывают к их распространению в системе Организации Объединенных Наций, чтобы облегчить межучрежденческую мобильность и сократить масштабы дублирования усилий и расходы в рамках программ учебной подготовки. Вместе с тем крайне важно оптимизировать как формат, так и число общих программ обязательной учебной подготовки. Инспекторы отмечают, что их отслеживание в организациях системы Организации Объединенных Наций остается сложной задачей.

с. Проблемы и соображения

147. Несмотря на преимущества внедрения принципа взаимного учета в области людских ресурсов, из собранных данных ясно следует, что оно сопряжено с рядом проблем, которые препятствуют ожидаемому прогрессу. Различия в организационной культуре, законодательной базе и практике работы препятствуют беспрепятственной межорганизационной интеграции функций, связанных с людскими ресурсами. Кроме того, поддержание постоянного уровня качества и стандартов в различных структурах требует тщательной координации и надзора.

148. Существование различных систем общеорганизационного планирования ресурсов и платформ для набора персонала является еще одним препятствием для внедрения взаимного учета в области людских ресурсов, поскольку в отсутствие централизованной платформы у нанимающих структур возникают трудности при размещении вакансий, сборе заявок и оценке потенциальных сотрудников. Взаимный учет в области людских ресурсов может быть обеспечен посредством применения решений в области ИКТ, таких как «Цифровое удостоверение ООН»⁹⁰, которые обеспечивают более глубокую операционную

⁸⁹ ЮНИСЕФ, ПРООН, Добровольцы Организации Объединенных Наций (ДООН), ЮНФПА, ВОЗ, УВКБ ООН, ВПП, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), ФАО, МТЦ, МФСР, ЮНЭЙДС и Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО).

⁹⁰ «Цифровое удостоверение ООН» — это флагманский проект в области цифровых преобразований, осуществляемый при поддержке Комитета высокого уровня по вопросам управления и направленный на реализацию предложенной Генеральным секретарем концепции основанных на данных преобразований «Организация Объединенных Наций 2.0». См. <https://unsceb.org/topics/un-digital-id>.

совместимость, что позволит сократить дублирование работы в интересах как нанимающих структур, так и потенциальных сотрудников.

149. Помимо давних препятствий на пути полного осуществления Межорганизационного соглашения 2012 года о переводе, временной передаче и прикомандировании сотрудников организаций, применяющих общую систему окладов и надбавок Организации Объединенных Наций (например, непризнания непрерывных и постоянных контрактов, повышения класса в период прикомандирования и прикомандирования как жизнеспособной формы контрактных отношений), «в рамках всей системы не всегда безоговорочно признается стаж предыдущего участия в программах медицинского страхования. Хотя стаж долевого участия сотрудников в планах медицинского страхования в других организациях системы Организации Объединенных Наций признается во всех программах, в МОТ и ВОЗ требуется, чтобы в течении пяти из десяти лет, необходимых для получения права на медицинское страхование после выхода на пенсию, сотрудник участвовал в их плане медицинского страхования⁹¹».

150. Для практического применения взаимного учета необходимы надежные механизмы обеспечения подотчетности и контроля качества. Учреждения должны установить четкие руководящие принципы и показатели эффективности для обеспечения соответствия совместного обслуживания в области людских ресурсов согласованным стандартам. Для этого требуется постоянное сотрудничество и контакты между организациями системы Организации Объединенных Наций для устранения любых возникающих расхождений или проблем. Это может быть реализовано через Сеть по вопросам людских ресурсов.

3. Материально-техническое обеспечение

Взаимный учет в сфере материально-технического обеспечения имеет решающее значение для повышения операционной эффективности

151. Внедрение взаимного учета в сфере материально-технического обеспечения имеет решающее значение для повышения операционной эффективности. В этом контексте материально-техническое обеспечение включает в себя не только перемещение и хранение товаров — например, транспортировку, складирование и распределение, — но и критически важные перемещения персонала, особенно в рамках операций на местах. Эффективный автопарк и эффективное управление им являются важнейшими компонентами этой системы, поскольку обеспечивают оперативное и безопасное перемещение грузов и персонала. Благодаря синергии и взаимному учету процессов в сфере материально-технического обеспечения в различных организациях системы Организации Объединенных Наций в системе может быть сведено к минимуму дублирование, сокращены расходы и повышена скорость и надежность операций.

152. Кроме того, внедрение глобального совместного обслуживания позволяет распространить преимущества взаимного учета за пределы сферы материально-технического обеспечения посредством охвата направлений стратегического подбора поставщиков, работы с поставщиками и предоставления единых платформ для пользователей. Эти направления обслуживания имеют решающее значение для эффективного управления материально-техническим обеспечением и могут позволить значительно снизить рабочую нагрузку в сфере закупок. Обслуживание в сфере материально-технического обеспечения требует значительных усилий в области закупок, будь то поиск транспортных средств, заключение

⁹¹ JIU/REP/2023/9, резюме; см. также п. 63.

контрактов на перевозку или удовлетворение потребностей в складском хранении.

153. Материально-техническое обеспечение естественным образом интегрировано в закупочную деятельность. Закупочная сеть и пособие *Procurement Practitioner's Handbook* предлагают важные рекомендации по материально-техническому обеспечению с точки зрения закупочной деятельности⁹².

154. Используя взаимный учет, подписавшие Заявление организации могут упорядочить процессы закупок, тем самым сократив дублирование усилий и обеспечив более эффективное распределение ресурсов в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, выступая сообща в отношениях с компаниями, осуществляющими грузовые перевозки, организации, подписавшие Заявление, будут занимать более сильную позицию при ведении переговоров, особенно при возникновении срочной потребности в осуществлении перевозок.

155. Эффективной стратегией оказалось совместное использование ресурсов автопарка организациями системы Организации Объединенных Наций на местном уровне. Ее реализации способствует взаимный учет, обеспечивающий максимально эффективное использование транспортных средств, в том числе за счет сокращения времени простоя и недопущения ситуаций, когда критически важные операции откладываются из-за отсутствия свободного транспорта. Такой подход позволяет добиться максимальной эффективности и способствует формированию культуры сотрудничества и оптимизации ресурсов в системе Организации Объединенных Наций.

156. Такие организации, как ЮНИСЕФ и ВПП, демонстрируют, что складское хранение может служить стратегическим инструментом в управлении цепочками поставок. Благодаря взаимному учету складские помещения могут более эффективно использоваться различными учреждениями, при этом обеспечивается соответствие деятельности по управлению материально-техническим обеспечением, хранению и распределению более широким целям Организации Объединенных Наций. Стратегическое использование складских помещений не только обеспечивает своевременную доставку товаров, но и способствует общему снижению затрат и повышению устойчивости цепочки поставок.

157. К направлениям обслуживания, которые упоминаются в пособиях и внутренних руководствах по внедрению взаимного учета в сфере материально-технического обеспечения, относятся, в частности, следующие:

- a) обмен информацией о технических требованиях и опытом;
- b) совместное прогнозирование, материально-техническое обеспечение и складское хранение для изменения конфигурации рынка;
- c) совместные оценки и стратегии с партнерами в Организации Объединенных Наций и вне ее;
- d) совместное использование складов, запасов, транспортных средств и оборудования и коллективное управление ими;
- e) консолидация контрактов на материально-техническое обеспечение на страновом уровне;
- f) внутривостановое распределение и транспортировка;
- g) экспедирование грузов третьими сторонами;

⁹² *UN Procurement Practitioner's Handbook*, chap. 12.

- h) общее обслуживание по таможенному оформлению;
- i) управление запасами топлива.

158. Взаимный учет в сфере материально-технического обеспечения в значительной степени опирается на элементы глобального совместного обслуживания, включая Автопарк Организации Объединенных Наций, Центр бронирования Организации Объединенных Наций и Глобальный центр обслуживания Организации Объединенных Наций. В таблице 4 представлена общая информация об этих направлениях обслуживания.

159. ЮНИСЕФ является ведущим учреждением в том, что касается услуг третьих сторон по материально-техническому обеспечению в области экспедирования грузов. Это классический пример взаимного учета на практике. В 2016 году ЮНИСЕФ провел совместный тендер, в результате которого были заключены глобальные контракты на оказание материально-технических и экспедиторских услуг третьими сторонами начиная с июля 2017 года на срок до семи лет. Сегодня посредством взаимного учета результатами этого тендера пользуются 12 организаций системы Организации Объединенных Наций. Организации выполняют отдельные контракты, заключенные по результатам тендера в соответствии с правилами и процедурами ЮНИСЕФ⁹³.

160. Местные инициативы в области материально-технического обеспечения часто связаны с приемом, хранением и распределением товаров, поэтому распространена практика совместного использования складов. Например, в Афганистане и Эфиопии в рамках сотрудничества ФАО и ВПП в области материально-технического обеспечения надежная служба материально-технического обеспечения ВПП используется для облегчения доставки поставок ФАО на условиях возмещения затрат. Другой пример — Инициатива Организации Объединенных Наций в области мобильности⁹⁴, которую реализует в Кении ВПП в качестве услуги «уровня 2» в рамках системы общих рабочих процессов. Эти местные инициативы демонстрируют потенциал взаимного учета для повышения эффективности материально-технического обеспечения на уровне стран при условии наличия четких соглашений и механизмов возмещения затрат.

Таблица 4
Примеры глобального совместного обслуживания в сфере материально-технического обеспечения

Автопарк Организации Объединенных Наций	Автопарк Организации Объединенных Наций ^a предлагает комплексные услуги по аренде легковых автомобилей, включая закупку, подготовку, доставку, страхование и утилизацию. Он был создан Группой по инновациям в оперативной деятельности ^b и официально запущен в 2022 году как совместное операционное решение ВПП и УВКБ ООН ^c . Автопарк Организации Объединенных Наций действует в соответствии с ключевыми принципами удовлетворенности получателей услуг, возмещения затрат и взаимного учета.
--	--

⁹³ UNICEF, “Your guide to mutual recognition”.

⁹⁴ Инициатива по глобальному совместному обслуживанию для бронирования и управления пассажирскими перевозками, райдшеринга и межучрежденческого совместного использования автотранспортных средств. Осуществляется через Центр бронирования Организации Объединенных Наций.

Центр бронирования Организации Объединенных Наций

Созданный в 2015 году как внутреннее направление обслуживания ВПП, Центр бронирования Организации Объединенных Наций^d превратился в межучрежденческую платформу, предлагающую ряд направлений обслуживания на местах, включая транспортные средства и водителей Организации Объединенных Наций, перелеты, проживание, доступ к медицинским клиникам и консультантам, а также объекты (конференц-залы и офисные помещения), которые могут бронировать представители гуманитарного сообщества и которые находятся в ведении структур Организации Объединенных Наций. Многие организации системы Организации Объединенных Наций применяют взаимный учет в отношении правил и процедур ВПП, что позволяет оптимизировать внутренние проверки и процедуры согласования для использования услуг^e. Некоторые организации отмечают, что их доступ к некоторым направлениям обслуживания ограничен, вероятно, из-за различий в политике, положениях и правилах, что указывает на необходимость более широкой интеграции в рамках системы Организации Объединенных Наций, которая может быть обеспечена за счет взаимного учета.

Глобальный центр обслуживания Организации Объединенных Наций

Глобальный центр обслуживания Организации Объединенных Наций, расположенный в Бриндизи, Италия, является инициативой Департамента оперативной поддержки и начал свою деятельность в 1994 году в качестве базы материально-технического снабжения для операций по поддержанию мира. С 2011 года он превратился в глобальный центр обслуживания, предоставляющий различные услуги, в том числе услуги по управлению цепью снабжения. Отзывы Секретариата Организации Объединенных Наций свидетельствуют о том, что получение документов и информации от Центра может быть затруднено ввиду отсутствия четкого процесса, облегчающего такое взаимодействие.

Источник: ОИГ.

^a См. UN Fleet: Optimised Fleet Services for the UN, brochure. Доступно по адресу www.unhcr.org/sites/default/files/2023-04/un-fleet-brochure.pdf.

^b Группа по инновациям в оперативной деятельности оценила периодическую экономию в 17–28 млн долл. США в год и единовременную экономию в 25–69 млн долл. США, учитывая возможность распространения этой модели на более чем 20 000 легких автомобилей.

^c ВПП и УВКБ ООН предоставляют глобальные услуги по лизингу автотранспортных средств с 2007 и 2014 годов соответственно, и для этого используется в общей сложности 10 000 легких автомобилей.

^d См. United Nations Booking Hub (<https://unbooking.org>).

^e СЕВ, “Mutual recognition examples in practice”.

161. Несмотря на усилия по централизации деятельности в области материально-технического обеспечения через общее обслуживание в рамках системы Организации Объединенных Наций, сохраняются серьезные проблемы. Одним из главных препятствий являются различия в политике, положениях и правилах организаций системы Организации Объединенных Наций. В некоторых организациях разработаны собственные системы материально-технического обеспечения, что затрудняет для них возможность использования услуг, предоставляемых другими структурами. Чтобы взаимный учет стал стандартным подходом в области материально-технического обеспечения, он должен быть интегрирован в политику, нормы и правила каждой организации. Для этого потребуются согласованные усилия по поиску точек соприкосновения между этими системами, с тем чтобы обеспечить эффективное совместное использование логистических услуг и доверие к ним в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

162. Еще одной проблемой является сопротивление некоторых структур совместному использованию складских площадей. Несмотря на очевидные преимущества совместного складского хранения, опасения, связанные с управлением мощностями и сопутствующими рисками, приводят к нежеланию в полной мере внедрять эту практику.

163. Согласно ответам на вопросы анкеты ОИГ, несмотря на то, что в области материально-технического обеспечения реализуются похвальные инициативы, эта функциональная область, по всей видимости, отстает в плане внедрения взаимного учета. Это может быть связано с отсутствием структурированного подхода к классификации отдельных инициатив (таких как Автопарк Организации Объединенных Наций) как относящихся к функциональной области материально-технического обеспечения, поскольку координацию конкретных инициатив осуществляют нескольких крупных организаций. Например, ЮНИСЕФ относит долгосрочные соглашения о таможенном оформлении к функциональной области материально-технического обеспечения, а Секретариат Организации Объединенных Наций — к закупкам. Кроме того, некоторые другие инициативы явно не связаны ни с одной из шести функциональных областей. Например, в понимании ВПП Центр бронирования Организации Объединенных Наций связан с управленческими услугами, которые не подпадают под шесть областей внедрения взаимного учета в рамках реформы системы управления Организации Объединенных Наций. В качестве компромиссного решения Центр относят к сфере материально-технического обеспечения. **Инспекторы предлагают внедрять взаимный учет в сфере материально-технического обеспечения на основе более структурированного, функционального подхода с использованием существующих глобальных и местных инициатив.**

164. Благодаря взаимному учету в рамках системы материально-технического обеспечения Организации Объединенных Наций могут быть расширены масштабы и повышена эффективность глобального совместного обслуживания, укреплены переговорные позиции Организации Объединенных Наций по вопросам грузоперевозок, повышена эффективность использования ресурсов автопарка и оптимизировано складское хозяйство как стратегический актив. Эти преимущества в совокупности будут способствовать созданию более гибкой, оперативной и экономически эффективной системы Организации Объединенных Наций, способной удовлетворять сложные материально-технические потребности глобальных операций.

4. Финансы

Внедрение взаимного учета в области финансов носит ограниченный характер, так как оно осуществляется лишь в нескольких сферах работы

а. Унификация финансовых положений и правил

165. Хотя взаимный учет в области финансов и бюджетирования может стать шагом на пути к унификации, верно и обратное, поскольку унификация практики ведения дел в этой области началась еще до принятия Заявления о взаимном учете. Речь идет, в частности, о совместном банковском обслуживании (например, глобальные соглашения о банковском обслуживании), унифицированной валютной платформе, согласованном подходе к переводу денежных средств, а также общесистемном переходе на Международные стандарты учета в государственном секторе (МСУГС). По всей видимости, с момента подписания Заявления о взаимном учете не было выдвинуто никаких новых крупных инициатив в области финансов и бюджетирования. К числу организаций системы Организации Объединенных Наций, играющих ведущую роль в унификации

финансовых положений и правил, относятся Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВПП.

166. Унификация финансовых положений и правил может привести к повышению эффективности и сокращению расходов. При этом различия в политике, положениях и правилах конкретных учреждений являются наиболее серьезным препятствием на пути к унификации финансовых положений и правил на уровне штаб-квартир и на страновом уровне. Этим объясняется незначительный прогресс в унификации финансовых положений и правил в рамках системы Организации Объединенных Наций. Таким образом, это убедительно доказывает необходимость применения принципа взаимного учета.

в. Создание условий для финансовых операций посредством взаимного учета

167. Хотя Сеть по финансовым и бюджетным вопросам Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР играет важную роль в содействии взаимному учету передового опыта, инновационных подходов к управлению и партнерских отношений в области финансов и бюджета в системе Организации Объединенных Наций, она в то же время признает, что различные учреждения Организации Объединенных Наций имеют разные бизнес-модели и мандаты, которые требуют разных подходов и политики. Это затрудняет полную унификацию работы всех учреждений. В результате Сеть по финансовым и бюджетным вопросам поддерживает сотрудничество между организациями системы Организации Объединенных Наций с самого начала любой инициативы, направленной на укрепление доверия между участниками. При этом Сеть в основном занимается тремя направлениями работы через свои соответствующие рабочие группы: возмещение затрат, общие казначейские услуги (например, генеральные соглашения о банковском обслуживании) и стандарты учета (например, переход на МСУГС). Что касается последнего, то некоторые респонденты упомянули о необходимости дальнейшей стандартизации учетной политики между учреждениями Организации Объединенных Наций в части, касающейся накладных расходов при использовании донорских средств.

168. Хотя Сеть начала рассматривать возможность унификации в области казначейских услуг с упором на банковские услуги еще в 2011 году, важный шаг к унификации банковских услуг Организации Объединенных Наций в Африке был сделан в мае 2016 года с подписанием Генерального соглашения о банковском обслуживании между Секретариатом Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ и конгломератом Ecobank Transnational Incorporated (панафриканский банковский конгломерат с банковскими и казначейскими операциями в 36 странах Африки). Глобальные генеральные соглашения о банковском обслуживании предусматривают предоставление банковских и казначейских услуг, а также единые юридические условия и стандартные цены на банковские сборы для всей системы Организации Объединенных Наций. На сегодняшний день у трех банков заключены соглашения с системой Организации Объединенных Наций, и, возможно, к их числу добавится четвертый банк. Это означает, что все организации системы Организации Объединенных Наций, независимо от их размера и способности к ведению переговоров, могут получить доступ к одинаковым ценам и качеству услуг. В эти соглашения при содействии отделов по правовым вопросам будут также включены положения об иммунитетах и привилегиях организаций системы Организации Объединенных Наций в контексте уменьшения рисков для организаций системы Организации Объединенных Наций при взаимодействии с финансовыми учреждениями.

169. **Оптимизация процессов и снижение затрат.** Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций сообщили о своем участии в ряде инициатив, связанных с направлениями работы Сети по финансовым и бюджетным вопросам по сокращению расходов. Например, Структура «ООН-женщины» сообщила, что в целях сокращения расходов она совместно с другими организациями системы Организации Объединенных Наций участвует в общих областях работы, связанных с бухгалтерским учетом и финансовой отчетностью. Еще один пример сокращения расходов — совместное участие в общих актуарных оценках. Оптимизация процессов, которой способствует взаимный учет, приводит к значительному снижению операционных издержек и административного бремени. Благодаря исключению дублирования задач взаимный учет способствует созданию более эффективной в финансовом отношении системы поддержки, что необходимо для эффективного финансового управления в системе Организации Объединенных Наций.

170. **Возмещение расходов, сборы и взаимный учет.** В организациях системы Организации Объединенных Наций сложилась практика возмещения затрат (на основе стандартизированных принципов ценообразования и расчета затрат, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности ГОООНУР) на услуги, которые они предоставляют другим организациям системы Организации Объединенных Наций. Вместе с тем выяснилось, что некоторые структуры взимают сборы в дополнение к возмещению расходов, получая таким образом прибыль от сотрудничества с другими организациями. Например, Центр “OneHR” взимает сбор за единицу услуг на прозрачной основе, что позволяет учреждениям-заказчикам сравнивать внутренние расходы с расходами при привлечении внешних подрядчиков. Чтобы побудить учреждения публиковать свои долгосрочные соглашения на портале United Nations Web Buy, ЮНОПС предлагает ввести условие о возмещении расходов/распределении части сбора в размере 15 процентов от суммы полученного административного сбора. Это предложение может привести к тому, что в будущем некоторые учреждения будут размещать свои долгосрочные соглашения только на портале United Nations Web Buy и не размещать их на сайте системы «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций». Отсутствие прозрачности и взаимности в отношении возмещения расходов и взимание сборов за применение принципов взаимного учета подрывает сам дух взаимного учета, и эта проблема должна быть срочно урегулирована КСР через Сеть по финансовым и бюджетным вопросам. В качестве решения проблемы административной нагрузки на поставщиков услуг в рамках инициатив по взаимному учету следует сделать акцент на возмещении расходов. Это «слепое пятно» в применении взаимного учета может быть устранено путем строгого применения стандартизированных принципов ценообразования и расчета затрат. **Инспекторы рекомендуют подписавшим Заявление организациям обеспечить полное применение стандартизированных принципов ценообразования и расчета затрат, определенных Группой по инновациям в оперативной деятельности, в целях решения проблем прозрачности и взаимности в связи с возмещением расходов и взиманием сборов за применение взаимного учета.**

171. **Повышение транспарентности и усиление подотчетности.** Взаимный учет способствует повышению прозрачности и усилению подотчетности финансовых операций. Например, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций, такие как Международный союз электросвязи (МСЭ), заключили с ПРООН соглашения о проведении финансовых операций на местах от их имени, за которые им выставляются счета на транспарентной основе. Такие соглашения позволяют применять гибкую практику в связи с наймом специалистов, проведением платежей и оплатой товаров и услуг.

172. Хотя взаимный учет применяется главным образом в финансовой сфере, поскольку бюджеты регулируются соответствующими директивными органами и руководящими органами организаций системы Организации Объединенных Наций, можно было бы изучить вопрос о том, как взаимный учет может способствовать повышению эффективности в рамках бюджетирования по результатам, дальнейшей интеграции процессов бюджетирования и планирования и дальнейшего сотрудничества между главными финансовыми сотрудниками и контролерами. Инспекторы призывают директивные и руководящие органы участвовать в поддержке дальнейшего сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций в процессах бюджетирования по результатам.

5. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ)

ИКТ способствуют внедрению взаимного учета во всех областях, облегчая сотрудничество, обмен данными и доступ к общему обслуживанию

173. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) играют важную роль в системе Организации Объединенных Наций, поскольку они служат стратегическим фактором, позволяющим организациям системы Организации Объединенных Наций выполнять свои соответствующие мандаты. Для повышения согласованности, эффективности и результативности оперативной деятельности Организации Объединенных Наций в течение ряда лет был проведен ряд реформ в сфере ИКТ в целях унификации и упрощения практики ведения дел⁹⁵.

174. Хотя ИКТ выступают стратегическим фактором, способствующим осуществлению операций и выполнению мандатов, услуги по некоторым направлениям обслуживания в области ИКТ приобретаются в качестве товара, и их эффективность может быть повышена посредством взаимного учета. Взаимный учет в сфере ИКТ часто взаимосвязан с закупками ввиду совместного использования контрактов в области ИКТ и долгосрочных соглашений, заключенных другими структурами. Это особенно актуально при закупке программного обеспечения, оборудования и лицензионных соглашений: в этих случаях можно добиться преимуществ посредством сотрудничества и снижения затрат за счет эффекта масштаба и снижения операционных издержек. Кроме того, организации могут получать преимущества от сотрудничества в таких областях ИКТ, как кибербезопасность.

175. В таких случаях стандартизация и унификация приветствуются, поскольку они обеспечивают эффективность с точки зрения времени и затрат, что позволит организациям сосредоточить свои ресурсы на выполнении мандатов. В тех случаях, когда стандартизация и унификация невозможны или нежелательны, взаимный учет должен позволить сотрудничающим организациям действовать как единое целое, и совместимость и интероперабельность систем могут служить достижению этой цели. ИКТ могут способствовать более простым, эффективным и прозрачным операциям между организациями, которые признают политику и процессы друг друга в шести функциональных областях. Сеть по вопросам цифровизации и технологий Комитета высокого уровня по вопросам

⁹⁵ Некоторые из унифицированных видов практики ведения дел, которым способствовали ИКТ, включают общую безопасность средств ИКТ, услуги по межучрежденческому сотрудничеству, подключение к общему домену, общую инфраструктуру ИКТ, общую поддержку ИКТ, общую сеть передачи данных ИКТ и общие подходы к калькуляции по нормативным издержкам применительно к услугам ИКТ и инвестициям в ИКТ. Унификация этой деловой практики позволила создать необходимую платформу для практического применения взаимного учета в функциональной области ИКТ.

управления и Управление информационно-коммуникационных технологий играют решающую роль в этом отношении⁹⁶.

176. Существует несколько примеров сотрудничества и координации в области ИКТ. Международный вычислительный центр Организации Объединенных Наций предоставляет цифровые и технологические услуги⁹⁷ нескольким структурам Организации Объединенных Наций, в том числе в качестве поставщика услуг для «Цифрового удостоверения Организации Объединенных Наций» — ее флагманского проекта цифровых преобразований.⁹⁸ Кроме того, отдельные организации также предоставляют услуги, которые обеспечивают сотрудничество и унификацию в сфере ИКТ. Примером тому служит инициатива ВПП «Building Blocks»⁹⁹ — крупнейшая в гуманитарном секторе система распределения денежных средств на основе блокчейна, которая использует технологию блокчейна для координации гуманитарной помощи с другими гуманитарными организациями и для безопасной и эффективной передачи денежной помощи беженцам. УВКБ предпринимает шаги по поощрению взаимного учета в сфере ИКТ, выступая в качестве поставщика услуг, участника и автора совместных инициатив, в том числе в рамках оказания денежной помощи с применением технологии блокчейн в сотрудничестве с Международным вычислительным центром Организации Объединенных Наций, а также с платежным порталом Организации Объединенных Наций и порталом партнеров Организации Объединенных Наций. Со своей стороны ПРООН и ее партнеры по консорциуму разработали систему управления «Квантум»¹⁰⁰ — облачную платформу для цифрового взаимодействия, которая объединяет более 75 учреждений — партнеров Организации Объединенных Наций.

177. Взаимный учет может также позволить автоматизировать процессы для содействия межучрежденческому сотрудничеству, совместным инициативам как на уровне программ, так и на уровне управления, и доступу к общему обслуживанию с меньшими трудностями. ИКТ играют ключевую роль в поиске решений, которые позволят системе Организации Объединенных Наций продвинуться вперед не только в других пяти функциональных областях Заявления о взаимном

⁹⁶ В 2014 году Справочная группа по ИКТ выпустила Руководство по обеспечению единства действий в сфере ИКТ на страновом уровне с целью выявления возможностей и разработки планов действий по реализации общих инициатив на страновом уровне. В 2023 году Комитет высокого уровня по вопросам управления создал рабочую подгруппу в рамках своей Сети по вопросам цифровизации и технологий для дальнейшего продвижения взаимного учета в этой области. В целях содействия унификации и уменьшения рисков, связанных с осуществлением взаимного учета, рабочая подгруппа составила перечень направлений политики, стандартов и руководящих принципов в области ИКТ для всех организаций системы Организации Объединенных Наций. Рабочая подгруппа также разработала ряд основополагающих направлений политики, стандартов и руководящих принципов для этой области (ICT Sub-working Group on Mutual Recognition, Mutual recognition survey results).

⁹⁷ К числу услуг относятся общие услуги по обеспечению безопасности, которые охватывают надзор за обеспечением кибербезопасности и управление в области кибербезопасности, а также услуги, связанные с оперативными компонентами, обработкой данных и аналитикой, в рамках комплекса направлений деятельности по работе с данными «Data Action Portfolio», и автоматизация процессов в рамках услуги по роботизированной автоматизации процессов (см. www.unicc.org).

⁹⁸ См. <https://unsceb.org/topics/un-digital-id>.

⁹⁹ См. <https://innovation.wfp.org/project/building-blocks>. См. также JIU/REP/2020/7.

¹⁰⁰ См. www.undp.org/quantum. К числу партнеров относятся Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Структура «ООН-женщины», ЮНФПА, Колледж персонала системы Организации Объединенных Наций, ДООН, Университет Организации Объединенных Наций, ВМО и ИКАО.

учете, но и в решении задач, связанных с мониторингом внедрения взаимного учета и представлением соответствующей отчетности. Иными словами, ИКТ выступают стратегическим фактором, способствующим взаимному учету, в тех случаях, когда они позволяют уменьшить трения между сотрудничающими структурами посредством обеспечения более четкой и быстрой коммуникации и операций.

178. Еще одна ключевая роль ИКТ в продвижении инициативы «Единство действий» связана с обменом данными и информацией, который обеспечивается с помощью решений в области ИКТ и требует применения взаимного учета. Обмен данными и информацией сопряжен с рисками, связанными с доступностью, целостностью и конфиденциальностью цифровой информации, а также с безопасностью инфраструктуры ИКТ. В этом смысле требуется высокая степень взаимного доверия между структурами, обменивающимися данными, в частности, когда речь идет о стандартах кибербезопасности и конфиденциальности данных. Сеть по вопросам цифровизации и технологий — основной межучрежденческий механизм системы Организации Объединенных Наций по развитию сотрудничества и взаимодействия в цифровых и технологических вопросах — выпустила несколько руководств, в том числе по информационной безопасности. Однако, поскольку руководства не имеют обязательной силы, существуют проблемы с обеспечением соблюдения минимального стандарта ожидаемой безопасности. Несмотря на эти проблемы, обследование по вопросам взаимного учета, проведенное рабочей подгруппой по ИКТ Сети по вопросам цифровизации и технологий в 2024 году, показало, что сотрудничество в области ИКТ находится на высоком уровне. **Инспекторы предлагают структурам, которые еще не приняли минимальные стандарты кибербезопасности, указанные в документе JIU/REP/2021/3 и в руководящих принципах Сети по вопросам цифровизации и технологий, сделать это незамедлительно.** Отсутствие минимальных стандартов кибербезопасности создает значительные риски с точки зрения киберугроз, защиты данных, конфиденциальности и других кибервопросов не только для структуры, не принявшей такие стандарты, но и для сотрудничающих с ней структур. Структуры не должны поступаться минимальными стандартами кибербезопасности при внедрении взаимного учета. Сотрудничающие структуры также должны обеспечить необходимый уровень безопасности, чтобы гарантировать добросовестность и успешное осуществление процессов взаимного учета.

179. Существует множество проблем, возникающих при внедрении взаимного учета в сфере ИКТ. Главными среди этих проблем являются представление о том, что инструменты ИКТ должны подстраиваться под конкретные нужды той или иной структуры, закрепление присущих каждой отдельной структуре систем общеорганизационного планирования ресурсов и расходы, связанные с созданием единой системы общеорганизационного планирования ресурсов, а также отсутствие легкодоступных финансовых ресурсов для обеспечения более широкой унификации. Кроме того, из-за различий в организационных моделях, политике, нормах и правилах возникают проблемы в плане сотрудничества между направлениями общего обслуживания в области ИКТ и обмена информацией. Некоторые структуры выразили опасение, что, закупая активы и услуги ИКТ у одного поставщика, они могут оказаться «привязанными» к определенным поставщикам и технологиям или зависимыми от них, что может привести к ограничению гибкости и адаптивности в будущем. Помимо этих причин для беспокойства, у разных подразделений Организации Объединенных Наций различается степень готовности пойти на риск, включая опасения, связанные с подотчетностью, должной осмотрительностью и юридической ответственностью в контексте защиты данных, что создает препятствия для дальнейшей

унификации систем ИКТ и внедрения взаимного учета. По этим причинам необходимо провести более глубокий анализ передового опыта, позволяющего использовать преимущества ИКТ, а также наметить возможности для поощрения структур к внедрению взаимного учета в максимально возможной степени.

180. Было бы целесообразно, чтобы Сеть по вопросам цифровизации и технологий совместно с Управлением информационно-коммуникационных технологий продолжала руководить работой по внедрению взаимного учета в сфере ИКТ, разрабатывая дорожную карту для дальнейшей унификации и повышения совместимости и интероперабельности систем. В дорожной карте должно быть учтено внедрение взаимного учета в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В ней должны быть отражены результаты опроса о взаимном учете в области ИКТ и существующие основные препятствия на пути интеграции и сотрудничества между системами ИКТ, такие как кибербезопасность и использование хостинговых, а не облачных систем. Одним из примеров успеха в этой области являются бизнес-инициативы УВКБ ООН и ПРООН по преобразованию своих расположенных в физических помещениях центров обработки данных в полностью облачные центры.

181. Дорожная карта может предусматривать создание системы взаимного учета в области ИКТ для принятия минимальных стандартов в отношении политики, процессов и процедур других организаций системы Организации Объединенных Наций, что может способствовать налаживанию четкой коммуникации и сотрудничества. В качестве примера можно привести основополагающие руководящие принципы и политику в области кибербезопасности и облачного обмена данными. Такой механизм поможет обеспечить интероперабельность, а не принудительную унификацию систем, и в то же время снять озабоченность по поводу должной осмотрительности и управления рисками, выступая в качестве механизма управления. Такая интероперабельность между структурами в рамках соответствующего механизма управления с четкими стандартами кибербезопасности и конфиденциальности данных будет способствовать укреплению доверия и развитию сотрудничества в области ИКТ. Крайне важны консультации с юридическими отделами для создания соответствующих механизмов принятия, пересмотра и контроля.

182. В организациях системы Организации Объединенных Наций предприняты определенные усилия по интеграции и унификации систем, повышению их интероперабельности и обеспечению систем общеорганизационного планирования ресурсов общим источником данных¹⁰¹, однако системы общеорганизационного планирования ресурсов, как правило, разрабатываются и внедряются без

¹⁰¹ Например, что касается закупок, то система «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» является общим порталом для коммерческих организаций, на котором они могут заявить о своей заинтересованности в сотрудничестве с системой Организации Объединенных Наций. Секретариат Организации Объединенных Наций стал одной из первых структур, интегрировавших систему общеорганизационного планирования ресурсов с системой «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций» в 2013 году. Однако не все другие учреждения последовали этому примеру. Кроме того, Секретариат использует Портал партнеров Организации Объединенных Наций, что позволяет проводить стандартизированные и унифицированные проверки и исключить дублирование усилий потенциальных партнеров и сотрудников Организации Объединенных Наций, а также он подключен к интерфейсу с ПРООН для облегчения обмена финансовой информацией в поддержку соглашений об услугах, предоставляемых этими организациями. Объединенный пенсионный фонд персонала Организации Объединенных Наций использует систему общеорганизационного планирования ресурсов для передачи данных о людских ресурсах и пенсионных выплатах и обработки данных о прекращении службы.

должного учета их общесистемных последствий. Хотя некоторые организации системы Организации Объединенных Наций недавно обновили свои системы общеорганизационного планирования ресурсов, **Инспекторы предлагают организациям учитывать вопросы унификации и интероперабельности систем в среднесрочной и долгосрочной перспективе при проведении будущих этапов обновления систем общеорганизационного планирования ресурсов. Сеть по вопросам цифровизации и технологий, а также Отдел эксплуатации системы общеорганизационного планирования ресурсов Департамента по стратегии, политике и контролю в области управления и ПРООН, будучи членами Специальной группы по вопросам общеорганизационного планирования ресурсов, могут сыграть ключевую роль в продвижении этой программы.**

183. Наконец, Сеть по вопросам цифровизации и технологий может сыграть решающую роль в повышении согласованности терминологии посредством разработки общего глоссария терминов, подобно тому, как это было сделано в отношении согласованной политики закупок¹⁰². Кроме того, Сеть по вопросам цифровизации и технологий должна содействовать использованию средств автоматизации и искусственного интеллекта в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, поскольку эти технологии приобретают все большее значение для эффективного функционирования комплексных систем. Для продвижения взаимного учета необходимо, чтобы сети сотрудничали и координировали свои усилия, а Комитет высокого уровня по вопросам управления должен играть ведущую роль в содействии такой координации.

6. Административное обслуживание (включая обслуживание объектов)

Физическое совместное размещение организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне и объединение не привязанных к конкретным местам базирования рабочих процессов в сеть совместного обслуживания способствует продвижению подхода «Единство действий», что позволяет снизить накладные расходы системы Организации Объединенных Наций и операционные расходы национальных правительств

184. Взаимный учет услуг, способствующий рационализации управления ресурсами в нескольких структурах, может оказать существенное позитивное воздействие на сферу административного обслуживания и управления объектами в системе Организации Объединенных Наций. Организации системы Организации Объединенных Наций могут добиться централизации таких ключевых направлений обслуживания, как охрана, уборка, медицинское обеспечение, организация мероприятий, организация работы автотранспорта, страхование, информационно-технологическая (ИТ) поддержка, выдача пропусков Организации Объединенных Наций и организация поездок, посредством взаимного учета¹⁰³. Централизованное управление этими направлениями обслуживания способствует унификации, оптимизации операций и снижению административного бремени. Одним из важнейших факторов, обеспечивающих эффективность в этом отношении, выступает Система общих помещений, в рамках которой на

¹⁰² См. резюме выводов двенадцатой сессии Закупочной сети Комитета высокого уровня по вопросам управления, сентябрь 2012 года (CEB/2012/HLCM_PN/12); и *UN Procurement Practitioner's Handbook*, "Glossary of procurement terms".

¹⁰³ UNSDG, "Mutual Recognition Statement—frequently asked questions" (September 2022); и High-level Committee on Management, Mutual Recognition Coordination Group, "Mutual recognition guidelines" (April 2021).

национальном или субнациональном уровнях совместно размещаются две или более организаций системы Организации Объединенных Наций и в дополнение к которой часто применяется совместное обслуживание. Система общих помещений, будучи одним из основных компонентов реформирования Организации Объединенных Наций, не только способствует совместному использованию ресурсов, но и служит механизмом взаимного учета, что приводит к повышению эффективности сотрудничества и оперативной согласованности. Такой подход соответствует более широкой цели Организации Объединенных Наций — максимальному повышению эффективности использования ресурсов, поскольку совместное размещение способствует углублению сотрудничества и повышению эффективности предоставления услуг¹⁰⁴.

185. Практическое применение взаимного учета в сфере административного обслуживания и управления объектами включает как местное, так и глобальное совместное обслуживание. Хотя услуги по некоторым направлениям обслуживания, таким как уборка, организация мероприятий и организация поездок, предоставляются в основном на местном уровне и часто связаны с использованием общих помещений, глобальное совместное обслуживание может играть решающую роль в повышении эффективности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. В рамках глобального совместного обслуживания, включая деятельность Глобальной службы выезда УВКБ ООН¹⁰⁵ и работу по организации поездок и электроснабжения Группы по совместной закупочной деятельности, имеются специализированные подразделения, которые могут использоваться несколькими структурами. Это глобальное обслуживание дополняет местные инициативы, что способствует повышению общей эффективности управления ресурсами и укрепляет общесистемное внедрение взаимного учета.

186. Несколько участников интервью сообщили, что Целевая группа по общим помещениям и совместному обслуживанию объектов играет ключевую роль в увеличении числа общих помещений во всем мире. Наличие унифицированных документов по совместному размещению существенно сокращает необходимость проведения обширных юридических экспертиз¹⁰⁶. В настоящее время разрабатывается онлайн-инструмент для автоматизации деятельности по планированию и осуществлению в контексте общих помещений¹⁰⁷. Эта платформа призвана обеспечить стандартизированный и последовательный мониторинг помещений и их обустройства в стремлении к согласованности с процессами, установленными Целевой группой. Инспекторы с удовлетворением отмечают эту инициативу Целевой группы, признавая ее потенциальную ценность для продвижения Системы общих помещений, и призывают как можно скорее приступить к реализации проекта.

187. Помимо местных служб и общих помещений, некоторые организации системы Организации Объединенных Наций выступают в качестве принимающей стороны, предоставляя административные услуги другим организациям. Например, Секретариат Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке оказывает целый ряд услуг всем организациям системы Организации Объединенных Наций, включая предоставление служебных помещений, выдачу пропусков

¹⁰⁴ Веб-сайт ГООНУР, «Операционная деятельность».

¹⁰⁵ UNSDG and UNHCR, “UN common disposal services by UNHCR: practice note for the Business Operations Strategy”. Доступно по адресу https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-09/Global%20Disposal%20Services-UNHCR_BOS.pdf.

¹⁰⁶ До 2017 года целевая группа представляла отчетность по линии Сети совместного финансирования и оперативной деятельности, однако с 2017 года она отчитывается перед Группой по инновациям в оперативной деятельности. См. JIU/REP/2020/3.

¹⁰⁷ Common Premises Manual, Introduction. Доступно по адресу <https://help.uninfo.org/uninfo/common-premises/cp-manual>.

Организации Объединенных Наций, доставку дипломатической и почтовой корреспонденции, консультирование по вопросам авиационной безопасности коммерческой авиации и продление соглашений о поездках для таких организаций, как ЮНИСЕФ и ПРООН. Секретариат также проводит специальные мероприятия для других организаций, предоставляя доступ к помещениям, конференц-связи, вещанию и выставочным услугам. В Найроби Секретариат выступает в качестве основного поставщика услуг для осуществления общих рабочих процессов¹⁰⁸. В 2018 году ОИГ внесла предложение, согласно которому модель, при которой одна организация предоставляет услуги по размещению другим организациям, поможет преодолеть бюрократические барьеры и будет способствовать повышению операционной эффективности и сотрудничеству в рамках всей системы Организации Объединенных Наций¹⁰⁹.

188. При внедрении взаимного учета в сфере административного обслуживания (включая обслуживание объектов) возникает ряд проблем. Остается неясным, в какой степени взаимный учет эффективно используется для продвижения общего обслуживания и помещений. При этом несколько участников интервью заявили, что, хотя общее обслуживание и помещения существовали и до принятия Заявления о взаимном учете, этот принцип сыграл важную роль в содействии созданию общего вспомогательного подразделения в Найроби. Кроме того, взаимный учет должен быть использован для оптимизации и ускорения создания других общих вспомогательных подразделений, общих помещений, а также местного, регионального и глобального совместного обслуживания.

189. Общее обслуживание может быть дорогостоящим и ресурсоемким для небольших учреждений, что затрудняет их полноценное участие. Поэтому крайне важно сосредоточиться на поддержке небольших структур и их вовлечении в усилия по взаимному учету. Необходимо обеспечить адресную поддержку и гибкость, чтобы учесть их уникальные потребности и обеспечить им возможность пользоваться благами совместного обслуживания, не допуская, чтобы они столкнулись с чрезмерными издержками или административным бременем.

190. При расширении масштабов некоторых инициатив возникают трудности, что может быть обусловлено, в частности, взимаемыми сборами и опасениями, связанными с сохранением самобытности. Чтобы преодолеть это сопротивление, необходимо продемонстрировать операционные преимущества совместного обслуживания и результаты, которые оно обеспечивает в области повышения эффективности, для всей системы, а также указать на последствия отказа некоторых структур от участия. Например, ЮНОПС оценило положительную отдачу от инвестиций в результате расширения использования платформы United Nations Web Buy Plus, продемонстрировав важность расширения использования платформы для получения экономии за счет масштаба.

191. В качестве области, где взаимный учет может позволить добиться более высокой эффективности, была отмечена организация поездок. Хотя создание единой общесистемной службы организации поездок может оказаться нецелесообразным, есть примеры централизованной межучрежденческой организации поездок. Например, ВПП перешла от местного подхода к управлению поездками к глобальному консолидированному подходу, который обеспечивает более тщательное соблюдение требований и надзор за поездками, повышение

¹⁰⁸ Секретариат Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке предоставляет медицинские услуги/освидетельствования, услуги по возмещению подоходного налога для граждан Соединенных Штатов, работающих в ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Структуре «ООН-женщины», ЮНОПС и ВОЗ, а также услуги по медицинскому, имущественному, пассивному и коммерческому страхованию персонала.

¹⁰⁹ JIU/REP/2018/5, п. 108 и рекомендация 4.

эффективности при оптимизации процессов и администрировании контрактов, а также позволяет лучше управлять соглашениями ВПП с авиакомпаниями и повышать их экономическую эффективность. Поскольку УВКБ ООН использует один и тот же контракт с глобальной компанией по организации поездок и получает те же глобальные льготы, эта новая модель может оказаться более подходящей на фоне того, как услуги по организации поездок приобретают все более виртуальный характер. Следует также поощрять создание межучрежденческих региональных или страновых механизмов. Централизация региональных туристических услуг может помочь наладить долгосрочные отношения с туристическими агентствами и принести пользу организациям, пользующимся этими услугами, как это было продемонстрировано ЮНОПС в Копенгагене. Для дальнейшего обеспечения взаимного учета в отношении поездок **инспекторы предлагают Секретариату Организации Объединенных Наций принять упрощенную политику оплаты путевых расходов, с тем чтобы обеспечить унификацию между структурами, входящими в состав Секретариата Организации Объединенных Наций.**

192. Безопасность — еще одна сфера, которая значительно выиграет от дальнейшего внедрения взаимного учета, и, по всей очевидности, этот вопрос еще не до конца изучен. Инспекторы отметили, что признание нагрудных знаков Организации Объединенных Наций в разных структурах и местах службы происходит по-разному, причем некоторые структуры более продвинуты в этом отношении, чем другие. Кроме того, в некоторых отделениях в большей степени упорядочен процесс предоставления сотрудникам Организации Объединенных Наций доступа в помещения.

193. Внедрение взаимного учета в сфере административного обслуживания и в области управления объектами также дает возможность внедрить передовой опыт в плане устойчивого развития. Структурам следует изучить возможности сотрудничества в таких областях, как энергоэффективность, обращение с отходами и устойчивое строительство. Использование ресурсов различных структур может способствовать экологически устойчивому подходу к совместному использованию объектов и проведению операций, что еще больше повышает долгосрочный эффект от взаимного учета. Проведенный ОИГ обзор всестороннего учета факторов экологической устойчивости во всех организациях системы Организации Объединенных Наций является важнейшим справочным материалом в этом отношении¹¹⁰. В рекомендации 6 подчеркивается важность укрепления координации между штаб-квартирами и учреждениями на местах, а также среди учреждений на местах. Взаимный учет является ключевым фактором, способствующим координации между страновыми отделениями.

194. Два доклада ОИГ имеют особое значение для продвижения взаимного учета в области административного обслуживания и управления объектами. Это доклады [JIU/REP/2018/5](#) и [JIU/REP/2020/3](#). В обоих докладах подчеркивается, что на момент их подготовки прогресс в развитии общих рабочих процессов был скромным.

195. В докладе [JIU/REP/2018/5](#) об административном вспомогательном обслуживании подчеркивается важнейшая роль взаимного учета в продвижении программы повышения эффективности. В рекомендации 7 содержится призыв к Генеральному секретарю и административным руководителям других структур, осуществляющих программы на местах, разработать конкретное предложение, в котором будет определен порядок применения процедур взаимного учета в

¹¹⁰ [JIU/REP/2020/8](#), гл. V, разд. D.

качестве инструмента укрепления потенциала в целях сокращения дублирования функций и оптимизации физического присутствия¹¹¹.

196. В докладе JIU/REP/2020/3 об общих помещениях подчеркивается, что наивысшая степень оптимизации достигается путем централизации тех функций, которые не зависят от географического местоположения. Стратегия оперативной деятельности играет ключевую роль в определении того, какие виды общего обслуживания действительно требуют совместного размещения и какие меры необходимы для оптимизации повышения эффективности использования общих помещений¹¹². Взаимный учет может способствовать передаче административных функций, которые не зависят от местоположения, на уровень глобального совместного обслуживания.

7. Сравнительные преимущества использования взаимного учета

Не существует объективных критериев для определения того, какие виды передового опыта подлежат взаимному учету

197. Хотя Комитет высокого уровня по вопросам управления играет ключевую роль в определении того, какие услуги и виды практики могут подлежать взаимному учету, объективных критериев для определения таких видов практики не существует. В результате в системе Организации Объединенных Наций складывается ситуация, при которой крупные организации, обладающие значительными ресурсами, выступают в роли поставщиков услуг и, как правило, определяют, что является передовым опытом в системе Организации Объединенных Наций, в отсутствие каких бы то ни было конкретных процедур или критериев. Небольшие организации в основном являются получателями услуг. В результате этого складывается соотношение сил в системе Организации Объединенных Наций и возникает дисбаланс, что свидетельствует о необходимости изучения сравнительных преимуществ малых организаций системы Организации Объединенных Наций и создания объективных критериев для определения передового опыта, который должен подлежать взаимному учету.

198. Изучение сравнительных преимуществ небольших организаций системы Организации Объединенных Наций позволит повысить экономическую эффективность и будет способствовать развитию сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций. Например, если одна организация обладает конкурентным преимуществом, которое может принести пользу другим организациям, испытывающим соответствующую конкретную потребность (например, потребность в научном сотруднике — метеорологе), другим организациям следует рассмотреть возможность того, чтобы, во избежание дублирования услуг или их приобретения за пределами системы Организации Объединенных Наций, обратиться к этой организации (в данном случае — ВМО).

199. Несколько опрошенных организаций системы Организации Объединенных Наций отметили сравнительные преимущества использования взаимного учета для повышения эффективности и оптимизации сотрудничества в рамках системы (см. приложение V). Инспекторы не дают никаких оценочных суждений в отношении этого перечня сравнительных преимуществ, однако Комитету высокого уровня по вопросам управления при поддержке своих сетей следует собирать и анализировать информацию о конкретных областях или категориях

¹¹¹ К сентябрю 2024 года 12 организаций сообщили ОИГ о том, что эта рекомендация была выполнена.

¹¹² JIU/REP/2020/3, гл. IV, разд. А.

преимуществ каждой организации, с тем чтобы определить, представляют ли эти сравнительные преимущества передовой опыт, подлежащий взаимному учету, и, следовательно, принятию в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, Комитету следует разработать руководящие принципы, способствующие использованию сравнительных преимуществ небольших структур, с тем чтобы деятельность в тех областях, на которых они специализируются, более эффективно использовалась для нужд системы Организации Объединенных Наций и служила достижению большей сбалансированности между предоставлением услуг и их использованием.

VI. Деятельность по мониторингу, оценке и отчетности в связи с внедрением взаимного учета

A. Отслеживание прогресса и результатов внедрения взаимного учета

Сопоставимые данные о достигнутых результатах в области повышения эффективности в связи с внедрением взаимного учета отсутствуют

200. Мониторинг, оценка и отчетность являются ключевыми факторами успешного осуществления любой реформы в области управления, включая внедрение взаимного учета. Чтобы обеспечить систематическое практическое применение взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций, необходимо создать механизмы мониторинга, оценки и отчетности. Благодаря систематическому мониторингу и оценке внедрения взаимного учета подписавшие Заявление организации могут определить сопутствующие преимущества, выявить передовой опыт, решить проблемы, связанные с осуществлением, и повысить эффективность применения этого принципа. Хотя определение подхода к мониторингу и оценке взаимного учета является сложной задачей, несколько организаций особо отметили важность оценки достигнутых результатов и преимуществ.

201. Важность этих видов практики общепризнанна, однако оценить преимущества взаимного учета в настоящее время достаточно сложно, поскольку организации оценивают результаты инициатив по повышению эффективности, которым способствует взаимный учет, а не применение взаимного учета само по себе. В ходе обзора было установлено, что лишь немногие подписавшие Заявление организации¹¹³ включают элементы, связанные с внедрением взаимного учета, в свои материалы для ежегодной отчетности по вопросам эффективности под руководством Управления по координации деятельности в целях развития.

202. В системе Организации Объединенных Наций не существует единого подхода к оценке применения взаимного учета; доклады об эффективности Управления по координации деятельности в целях развития и информационная панель показателей эффективности стратегии оперативной деятельности могут не в полной мере отражать информацию о взаимном учете. Большинство организаций вовсе не измеряют показатели взаимного учета или измеряют их лишь частично, применительно к отдельным областям или ситуациям. Как следует из ответов на вопросы анкеты ОИГ, по меньшей мере 47 процентов организаций не имеют ключевых показателей эффективности для отслеживания достижений, связанных с инициативами по взаимному учету. Только 26 процентов подписавших Заявление организаций сообщили, что у них есть ключевые показатели эффективности, связанные с инициативами по взаимному учету (см. таблицу 5).

203. Методика, принятая ЮНФПА для фиксирования достигнутых результатов в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета, заслуживает более широкого применения, поскольку она представляет собой комбинацию его конкретных инициатив, двусторонних инициатив и инициатив по реформированию Организации Объединенных Наций, таких как программа повышения эффективности за счет стратегии оперативной деятельности, общих вспомогательных подразделений, глобального совместного обслуживания и общих помещений. Результаты в области повышения эффективности, достигнутые благодаря взаимному учету, включаются в число результатов в области

¹¹³ Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНОПС.

повышения эффективности, достигнутых ЮНФПА, и измеряются с помощью стандартных методик, разработанных межучрежденческими целевыми группами Организации Объединенных Наций под регулированием Управления по координации деятельности в целях развития¹¹⁴. Инспекторы пришли к выводу, что методика, принятая ЮНФПА для фиксирования достигнутых результатов в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета, является передовым опытом, и предложили другим организациям, которые еще не делают этого, рассмотреть возможность ее применения. Кроме того, ЮНФПА ежегодно представляет доклады Исполнительному совету и проводит регулярные внутренние обследования своих страновых и региональных отделений на предмет осуществления инициированных системой развития Организации Объединенных Наций реформ, которые также достойны распространения.

204. В отсутствие общесистемных руководящих принципов и решений для мониторинга и оценки хода и результатов внедрения взаимного учета некоторыми организациями разрабатываются собственные меры, хотя зачастую это происходит не на систематической основе и без учета сравнительных показателей.

1. Промежуточные результаты, конечные результаты и инициативы: ключевые показатели эффективности, связанные с внедрением взаимного учета

205. Ключевые показатели эффективности для оценки внедрения взаимного учета можно разделить на три категории: промежуточные результаты, конечные результаты и инициативы (см. таблицу 5).

Таблица 5
Ключевые показатели эффективности для оценки внедрения взаимного учета

Категория	Описание	Примеры мероприятий, реализуемых в настоящее время организациями системы Организации Объединенных Наций
Промежуточные результаты	Продукты или услуги, полученные в результате деятельности (например, число прошедших подготовку людей). Промежуточные результаты способствуют отслеживанию хода внедрения и становятся основой для стимулирования дальнейших усилий.	- Закупочная сеть Комитета высокого уровня по вопросам управления использует приборную панель «светофор» - Структура «ООН-женщины» использует систему «светофора» для отслеживания адаптации/изменения своей закупочной политики, что находит отражение в ее годовом докладе - БАПОР отслеживает долгосрочные соглашения в системе «Глобальный рынок Организации Объединенных Наций», стремясь к тому, чтобы в эту систему загружалось 100 процентов долгосрочных соглашений сроком действия не менее чем шесть месяцев - ЮНЕП использует приборную панель для мониторинга данных о закупках и использовании долгосрочных соглашений

¹¹⁴ Ответ ЮНФПА на вопросы анкеты ОИГ.

Категория	Описание	Примеры мероприятий, реализуемых в настоящее время организациями системы Организации Объединенных Наций
Конечные результаты	Изменения, которые происходят непосредственно в связи с продуктами или услугами. Конечные результаты позволяют оценить такие результаты, как снижение затрат, избежание затрат и повышение эффективности.	- Секретариат Организации Объединенных Наций использует существующие контракты («подключение») для расчета годового объема совместных закупок - В своих докладах об осуществлении четырехгодичного всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, Структура «ООН-женщины» и ПРООН с разной степенью подробности информируют свои исполнительные советы о своих усилиях по содействию взаимному учету^a - В отчете об эффективности работы Управления по координации деятельности в целях развития отражены достижения в плане взаимного учета для двусторонних инициатив. При этом взаимный учет мог способствовать и другим достижениям в области повышения эффективности, связанным со стратегией оперативной деятельности, общими вспомогательными подразделениями и общими помещениями^b - Панель показателей эффективности стратегии оперативной деятельности содержит данные об избежании затрат за счет использования общего обслуживания в шести функциональных областях, указанных в Заявлении о взаимном учете^c - Группа по общим закупкам отражает в своих отчетах преимущества, получаемые за счет общих закупочных процессов^d - Чтобы продемонстрировать ценность расширения масштабов использования своих услуг, платформа United Nations Web Buy Plus предоставляет оценки окупаемости инвестиций, основанные на расширении масштабов использования услуг^e - БАПОР провело оценку достижений в плане повышения эффективности посредством использования реестров взаимного учета в области людских ресурсов^f - Центр бронирования Организации Объединенных Наций и Автопарк Организации Объединенных Наций измерили или оценили конечные результаты своей деятельности в области материально-технического обеспечения^g

Категория	Описание	Примеры мероприятий, реализуемых в настоящее время организациями системы Организации Объединенных Наций
Инициативы	Относятся к каждой конкретной инициативе, реализуемой благодаря взаимному учету. Эти показатели связаны с принципами стандартизированной оценки показателя удовлетворенности получателей услуг и стандартизированного ценообразования и расчета затрат. В некоторых случаях эти показатели могут совпадать с конечными результатами (например, содействие в отслеживании улучшения доступа к услугам более высокого качества).	В рамках таких инициатив, как общее вспомогательное подразделение в Найроби, платформа United Nations Web Buy Plus и Центр “OneHR”, показатели качества обслуживания выделяются как необходимые факторы для оценки вклада в повышение качества услуг, которое является ожидаемым преимуществом взаимного учета

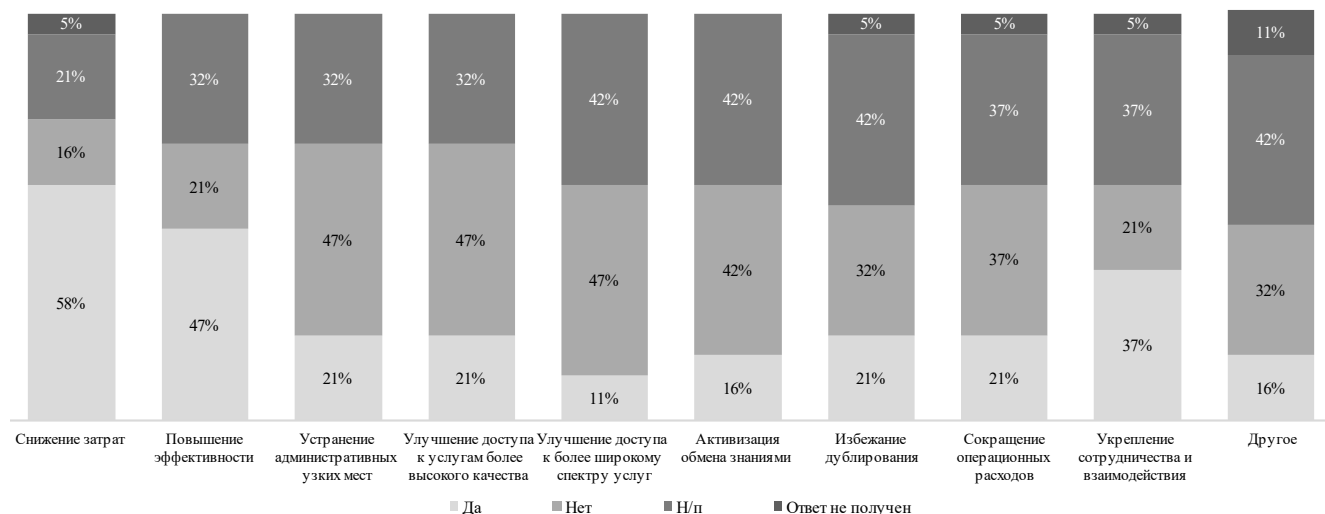
Источник: ОИГ.

- ^a UNICEF, Report on the implementation of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2024 (UNICEF/2024/EB/6), paras. 184–185; UN-Women, Report on the implementation of General Assembly resolution 75/233 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System, 2024, p. 25; UNDP, Report on the implementation of General Assembly resolution 75/233 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2023, p. 34.
- ^b В 2023 году двусторонняя эффективность составила 4 млн долл. США, тогда как, для сравнения, в 2022 году она составляла 8 млн долл. США, а в 2021 году — 10 млн долл. США. Общая эффективность в 2023 году составила 554 млн долл. США, что означает, что примерно на 6 процентов избежание затрат было обеспечено благодаря двусторонним инициативам (UNSDG, Member States Efficiency Briefing (ноябрь 2023 года)).
- ^c Для расчета избежания затрат каждое страновое отделение оценивает и сообщает стоимость определенной услуги с учетом и без учета сотрудничества. Достигнутые результаты в плане избежания затрат в рамках стратегии оперативной деятельности в 2023 году составили 125 млн долл. США по сравнению с 82 млн долл. США в 2022 году (портал данных ГООНУР “UNINFO” (https://data.uninfo.org/home/_UNINFOSstatus)).
- ^d По оценкам Группы, в 2022 году экономия благодаря совместным контрактам и «подключению» составит 32 758 580,67 долл. США, тогда как в 2021 году она составила 7 645 121 долл. США в 2021 году (ГСЗД, годовой доклад за 2022 год (www.ungeneva.org/sites/default/files/2023-07/2022-CPAG-Annual-Report.pdf)).
- ^e По данным ЮНОПС, исходя из заказов на 2023 год и предположения о ежегодном увеличении на 10 процентов, внешнее повышение эффективности оценивается в 1,19 млн долл. США в 2024 году, а общий объем сэкономленных средств в период с 2023 по 2027 год составил 6,6 млн долл. США. Прогноз экономии основан на консервативном подходе и не учитывает такие факторы, как экономия на обработке заказов и избежание затрат для структур, которые будут готовы осуществлять закупки через собственный электронный каталог или приложения электронной торговли.
- ^f Согласно проведенному анализу, каждое назначение из реестра взаимного учета экономит отделу найма и секции набора персонала учреждения не менее 120 трудовых дней на составлении коротких списков, тестировании, собеседованиях и ожидании.
- ^g В 2023 году Центр бронирования Организации Объединенных Наций обеспечил своим партнерам из Организации Объединенных Наций экономию времени и средств, которая оценивается в 12,1 млн долл. США, благодаря экономии средств за счет автоматизации процессов, избежания затрат и увеличения возмещения расходов (ВПП, Годовой доклад о деятельности за 2023 год: Исполнительный совет — неофициальные консультации (май 2024 года) (https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000158961)). По оценкам Автопарка Организации Объединенных Наций, периодическая экономия составит от 17,3 до 28,2 млн долл. США в год, а единовременная выгода — от 25 до 69,5 млн долл. США (УВКБ и ВПП, Автопарк Организации Объединенных Наций, брифинг рабочей группы по взаимному учету). В своем ответе на вопросы анкеты ОИГ ВПП заявила, что в независимом экономическом обосновании, разработанном ее Отделом инноваций, были выделены четыре ключевые области, обеспечивающие экономическую эффективность для ее получателей услуг из Организации Объединенных Наций: экономия на закупках за счет лизинга вместо прямой закупки транспортных средств; оптимизация расходов на топливо и техническое обслуживание за счет использования более молодого автопарка; сокращение административных расходов за счет централизованных закупок; и снижение затрат за счет предложения соответствующих стандартизированных моделей автомобилей для оперативных нужд Организации Объединенных Наций.

206. Что касается конечных результатов, то на рисунке VII представлены ответы подписавших Заявление организаций на вопрос анкеты ОИГ о периодической оценке преимуществ, получаемых от внедрения взаимного учета. Как видно, отслеживается в основном снижение затрат и повышение эффективности, причем лишь приблизительно половиной респондентов (58 процентов отслеживают снижение затрат и 47 процентов — повышение эффективности).

Рисунок VII

Доля организаций, проводящих периодическую оценку внедрения взаимного учета, в разбивке по ожидаемым преимуществам



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

2. Проблемы, связанные с деятельностью по мониторингу, оценке и отчетности в связи с внедрением взаимного учета

207. К числу проблем, связанных с деятельностью по мониторингу, оценке и отчетности в связи с внедрением взаимного учета, относятся определение и унификация показателей, поскольку организации по-разному подходят к измерению эффективности. Например, нет единого мнения о том, к какой категории отнести затраты — избежание затрат или снижение затрат, — и трудно точно измерить ощутимую экономию времени в структурах.

208. Представление отчетности о повышении эффективности в результате взаимного учета также представляет собой непростую задачу, поскольку такое повышение часто является частью более широких показателей и не связано исключительно с взаимным учетом. Некоторым организациям трудно выделить из существующих процессов преимущества, связанные с взаимным учетом. Например, одна из участвующих организаций отметила, что она уже внедрила практику взаимности процессов до того, как был установлен принцип взаимного учета, поэтому отслеживание дополнительных результатов в плане повышения эффективности, полученных благодаря взаимному учету, может оказаться нецелесообразным вложением ресурсов.

209. Другой проблемой является потенциальное административное бремя измерений, связанных со взаимным учетом, которое может свести на нет сэкономленные ресурсы, что особенно актуально для небольших организаций.

210. Для преодоления проблем и использования взаимного учета в качестве стандартного подхода необходимо сосредоточить усилия на результатах, а не на процессе внедрения. Показатели промежуточных результатов по-прежнему играют важную роль в качестве ориентира для организаций и в отслеживании прогресса и выявлении областей, требующих улучшения. **Инспекторы предлагают Комитету высокого уровня по вопросам управления и его сетям использовать подход Закупочной сети и разработать дорожную карту и информационную панель для руководства осуществлением взаимного учета с учетом глобального охвата. Там, где сети отсутствуют, например, в области логистики и обслуживания объектов, Комитету следует создать или назначить специальные целевые группы для содействия этой работе.**

211. Кроме того, **Инспекторы предлагают Комитету высокого уровня по вопросам управления, опираясь на уже ведущуюся под регулированием Управления по координации деятельности в целях развития работу по представлению отчетности об эффективности, определить рамки высокого уровня с ключевыми показателями эффективности для обеспечения унификации среди организаций в плане фиксирования результатов в области повышения эффективности в шести функциональных областях и связанных с ними инициативах.** В этих рамках должны быть определены конкретные категории ключевых показателей эффективности — промежуточные результаты, конечные результаты и инициативы, — чтобы отчетность носила более комплексный, структурированный и практически применимый характер. Меры по установлению стандартных показателей эффективности и единых форматов отчетности для всех организаций, а также по определению того, что представляет собой повышение эффективности и как его следует измерять, должны позволить эффективно устранить несоответствия и обеспечить сопоставимость данных между структурами. Организации системы Организации Объединенных Наций могут определять более детальные и конкретные подходы к каждой конкретной области на внутреннем уровне.

212. Автоматизация сбора и анализа данных посредством использования общесистемных инструментов с опорой на портал данных ГООНУР “UNINFO” является ключом к снижению административного бремени.

213. На вопрос о том, находит ли отражение в годовом докладе информация о повышении эффективности в результате осуществления взаимного учета, утвердительно ответили 38 процентов подписавших Заявление организаций. Только 14 процентов сообщили, что рассчитывают финансовые последствия, связанные с внедрением принципа взаимного учета. Что касается вопроса о наличии механизмов и инструментов отчетности по инициативам, направленным на внедрение взаимного учета, то только 24 процента дали утвердительный ответ. Кроме того, из собранных данных следует, что лишь немногие подписавшие Заявление организации готовят ежегодные доклады о ходе внедрения взаимного учета для своих директивных и/или руководящих органов. ПРООН, ЮНОПС и ЮНФПА представляют Исполнительному совету годовые доклады о совместных закупках. Другие организации, такие как Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ВПП, УВКБ ООН, МОТ и ЮНФПА, также отчитываются о достигнутых результатах в области повышения эффективности перед своими исполнительными советами. Инспекторы считают, что для обеспечения надлежащего мониторинга и надзора результаты в области повышения эффективности, достигнутые посредством внедрения инициатив по взаимному учету, следует включать в доклады ГООНУР об эффективности, представляемые законодательным и/или руководящим органам. В целях обеспечения эффективного внедрения взаимного учета и дальнейшего укрепления своих надзорных функций директивным и/или руководящим органам организаций, подписавших

Заявление, следует рассмотреть изложенную ниже рекомендацию, которая, как ожидается, позволит повысить прозрачность и подотчетность в системе Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Директивным и руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует до конца 2026 года обратиться к административным руководителям организаций, подписавших Заявление о взаимном учете, которые еще этого не делают, с просьбой включать информацию о результатах, достигнутых в области повышения эффективности посредством внедрения взаимного учета, в их регулярные доклады для обеспечения надлежащего мониторинга и контроля.

214. Для расчета чистой выгоды конечные результаты должны отражать затраты на внедрение взаимного учета. Судя по ответам на вопросы анкеты ОИГ, только 16 процентов организаций подсчитали эти финансовые последствия. Что касается показателей эффективности работы функциональных областей и инициатив по взаимному учету, то автоматизация должна способствовать сбору и обмену данными по показателям эффективности, касающимся других организаций (например, оценка поставщиков). При определении ключевых показателей эффективности организациям и совместным инициативам следует также учитывать вклад в достижение целей в области устойчивого развития. В настоящее время только 26 процентов организаций учитывают соображения экологической устойчивости и результаты анализа затрат на протяжении всего жизненного цикла при внедрении взаимного учета.

215. На организационном уровне структуры должны четко указывать в своих докладах для законодательных или исполнительных органов, как они применяют принцип взаимного учета на практике, и освещать основные достижения, связанные с этим принципом¹¹⁵. Наличие метрик и показателей эффективности для оценки прогресса и эффективности крайне важно, однако при этом следует с осторожностью подходить к разработке таких метрик и показателей эффективности во избежание непредвиденных последствий. В частности, должен быть найден баланс между предоставлением рекомендаций по дальнейшему продвижению взаимного учета и недопущением чрезмерного контроля или давления со стороны государств-членов. Тем не менее организации должны обладать самостоятельностью в том, что касается перенаправления ресурсов, полученных за счет эффективного управления, на поддержку выполнения своих мандатов.

В. Руководство, подотчетность и надзор

Создание рамок для четкого руководства, подотчетности и управления рисками имеет решающее значение

216. Несколько организаций выразили обеспокоенность в связи с тем, что деятельность по осуществлению руководства, обеспечению подотчетности, управлению рисками и надзору в контексте взаимного учета является недостаточной. Создание четкой структуры подотчетности и надежной системы управления

¹¹⁵ UNICEF, Report on the implementation of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, May 2024 (UNICEF/2024/EB/6).

рисками имеет решающее значение для обеспечения уверенности государств-членов в том, что взаимный учет не поставит под угрозу должное выполнение процесса, не приведет к уязвимости системы для мошенничества и не подорвет целостность механизма Организации Объединенных Наций.

217. Подписавшие Заявление организации выделили две основные проблемы. Во-первых, существует неопределенность относительно того, кто отвечает за обеспечение взаимного учета как в рамках отдельных организаций, так и в рамках всей системы Организации Объединенных Наций. Во-вторых, отсутствует ясность в вопросе о том, кто отвечает за управление рисками и надзор за соблюдением подлежащих взаимному учету политики, положений и правил и процессов.

218. На организационном уровне только ЮНИСЕФ сообщил о наличии специальных ресурсов для осуществления взаимного учета, а ЮНФПА выделяет ресурсы на реализацию программы Генерального секретаря по повышению эффективности, включая взаимный учет. Некоторые организации системы Организации Объединенных Наций возложили соответствующие обязанности на различные подразделения в зависимости от инициативы или области. Например, в УВКБ ООН директора отделов отвечают за процессы в своих соответствующих отделах. Другие организации сообщили, что ответственность за осуществление взаимного учета распределена между соответствующими подразделениями организации. В Секретариате Организации Объединенных Наций за полное осуществление взаимного учета совместно отвечают Департамент оперативной поддержки, Департамент по стратегии, политике и контролю в области управления и Управление по координации деятельности в целях развития.

219. В настоящее время существует пробел в том, что касается системы управления для внедрения взаимного учета. Хотя Генеральный секретарь и административные руководители подписали Заявление, свидетельствующее об их приверженности этому принципу и руководящей роли в этом отношении, Инспекторы призывают организации системы Организации Объединенных Наций, которые еще не определили четкую структуру управления для внедрения взаимного учета, сделать это. Речь идет, в частности, об определении ролей и обязанностей и установлении ключевых показателей эффективности, связанных с промежуточными и конечными результатами. Необходимо использовать нисходящий подход, при котором ключевые показатели эффективности передаются от руководства на оперативный уровень и обеспечивается всеобъемлющая вовлеченность организации.

220. Инспекторы высоко оценивают размещенный Управлением по координации деятельности в целях развития на портале данных ГОООНУР механизм подотчетности для стратегии оперативной деятельности¹¹⁶. Этот механизм следует использовать для повышения эффективности управления и усиления подотчетности при внедрении взаимного учета. Функции и обязанности, связанные с внедрением взаимного учета, должны быть четко определены в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

221. Дополнительные риски в контексте взаимного учета связаны с кибербезопасностью и защитой данных. Без надлежащих гарантий организации могут утратить контроль над своими данными при работе с другими организациями. **Инспекторы предлагают, чтобы системы ИКТ выступали факторами**

¹¹⁶ Механизм подотчетности для стратегии оперативной деятельности организован по следующим параметрам: регионы, места службы, должности, имена, структуры и адреса электронной почты (см. портал данных ГОООНУР “UNINFO”, https://data.uninfo.org/home/_UNINFOBOSstatus).

содействия безопасной и эффективной практике взаимного учета и чтобы все стороны принимали надежные меры кибербезопасности в соответствии с минимальными базовыми показателями безопасности Сети по вопросам цифровизации и технологий (см. гл. V, разд. C.5).

222. Ошибки и несоответствия являются исключением, а рисками необходимо управлять. Несмотря на трудности, взаимному учету не должны препятствовать опасения, связанные со случайными ошибками или несоответствиями, которые являются скорее исключением, чем нормой. Важно признать, что риски не могут быть полностью исключены из системы, и это обстоятельство не должно удерживать организации от внедрения или расширения практики взаимного учета.

223. Представители служб внутренней ревизии организаций системы Организации Объединенных Наций могут сыграть важную роль в продвижении взаимного учета. Более активное участие членов служб внутренней ревизии могло бы способствовать взаимному учету и обеспечить последовательное осуществление процессов управления рисками и надзора. Инспекторы с удовлетворением принимают к сведению и одобряют Заявление представителей о принципе взаимного учета.

VII. Дальнейшие действия и будущие возможности

224. Согласованным усилиям системы Организации Объединенных Наций по повышению оперативной эффективности и укреплению сотрудничества между ее организациями препятствуют расхождения в нормативно-правовой базе соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций. Хотя в процессе унификации был достигнут определенный прогресс, все еще существуют препятствия для обеспечения надлежащей эффективности и результативности. В связи с этим принцип взаимного учета представляет собой практическое решение проблем, связанных с несовместимостью нормативных баз, поскольку он допускает определенную степень свободы регулирования при уважении к многообразию подписавших Заявление организаций. При этом очевидно, что практика применения принципа взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций пока не является оптимальной.

225. Хотя взаимный учет дает существенные преимущества с точки зрения повышения эффективности, снижения затрат, избежания затрат и расширения сотрудничества в рамках всей системы Организации Объединенных Наций, реализация этих преимуществ будет во многом зависеть от приверженности административного руководства соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций решению проблем, связанных с внедрением. Инспекторы считают, что при полной самоотдаче, надлежащем планировании и управлении преобразованиями потенциальные преимущества взаимного учета значительно перевесят издержки. Чтобы взаимный учет принес желаемые результаты, организациям следует придерживаться руководящих принципов взаимного доверия, взаимных обязательств, взаимной ответственности, взаимной поддержки и взаимного уважения. Применению взаимного учета будет также способствовать следующая практика:

- оптимизация процесса принятия решений — установление четких процедур эскалации для разрешения межучрежденческих разногласий, связанных с внедрением взаимного учета;
- стандартизированный подход — разработка единой стратегии внедрения взаимного учета на страновом уровне во избежание чрезмерной фрагментации;
- расширение сферы применения — изучение возможностей взаимного учета за пределами традиционных функций вспомогательного подразделения, таких как управление автопарком и выбытие активов;
- оценка результатов деятельности — внедрение надежных систем измерения и отчетности применительно к конечным результатам инициатив по взаимному учету;
- интеграция технологий — использование инструментов и технологий удаленного мониторинга для усиления надзора и внедрения практики взаимного учета.

226. Одной из возможностей для дальнейшего сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций является взаимный учет процедур административного обзора. В этой связи некоторые участники интервью упомянули о недостаточном использовании механизма Комиссии по расследованию¹¹⁷ для учета процедур административного обзора между организациями системы Организации Объединенных Наций и Департаментом оперативной поддержки, в ведении которого находится этот механизм.

¹¹⁷ Механизм Комиссии по расследованию был официально создан в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций в 2008 году в качестве аналитического, а также административного и управленческого инструмента для оказания помощи старшим руководителям Организации Объединенных Наций в выявлении причин серьезных происшествий при проведении анализа результатов их деятельности. Процесс комиссии по расследованию — это не следственный и не судебный процесс, хотя доклад по итогам расследования обычно предшествует созыву комиссии по расследованию. Совет действует в целях повышения подотчетности за неэффективное управление ресурсами в рамках всей системы Организации Объединенных Наций посредством последовательного подхода к рассмотрению серьезных происшествий, приводящих к финансовым и материальным потерям, а также к гибели и серьезным травмам персонала организаций и третьих сторон, когда к этому имеют отношение сотрудники Организации Объединенных Наций (International Peace Institute, BOI Factsheet, December 2020 (www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/BOI-Factsheet.pdf)).

Приложение I

Справочная информация об аналитическом обзоре

1. В общей сложности от участвующих организаций ОИГ, подписавших Заявление о взаимном учете, в ответ на вопросы анкеты, посвященной сбору документов для настоящего обзора, было получено 146 документов. Организации загрузили свои документы в соответствующие папки Группы на платформе SharePoint. В таблице ниже показано число документов, предоставленных каждой организацией.

Таблица 1
Число документов, предоставленных организациями для настоящего обзора

Организация	Число предоставленных документов
Секретариат Организации Объединенных Наций	27
ЮНФПА	23
ВПП	18
ФАО	15
БАПОР	12
ЮНОПС	11
ПРООН	9
ЮНЕСКО	7
ЮНИСЕФ	6
Структура «ООН-женщины»	6
УВКБ ООН	4
МОТ	3
МТЦ	2
ЮНИДО	2
МСЭ	1
ИКАО	0
ЮНЭЙДС	0
ЮНЕП	0
ООН-Хабитат	0
ВОЗ	0
ВМО	0
Всего	146

Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

2. Из полученных документов 29 непосредственно касались взаимного учета, включая внутренние руководства по взаимному учету, памятки, документы, касающиеся инициатив по взаимному учету, и другие. Кроме того, пять документов касались общих вспомогательных подразделений, три — стратегии оперативной деятельности и один — системы координаторов-резидентов. В таблице 2 отражено число предоставленных документов, касающихся внедрения взаимного учета в шести функциональных областях.

Таблица 2

Число документов по взаимному учету, относящихся к шести функциональным областям

<i>Функциональная область</i>	<i>Число предоставленных документов</i>
Закупки	19
Людские ресурсы	16
Финансы	7
Материально-техническое обеспечение	4
Административное обслуживание (включая обслуживание объектов)	4
ИКТ	4

Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

3. Некоторые межучрежденческие механизмы и инициативы также предоставили документы, в том числе Координационная группа по взаимному учету Комитета высокого уровня по вопросам управления, которая предоставила 96 документов, и Группа по совместной закупочной деятельности, которая предоставила 11 документов. Группа по проведению обзора также использовала различные онлайн-ресурсы, такие как веб-сайты Комитета высокого уровня по вопросам управления КСР и Группы по инновациям в оперативной деятельности ГООНУР, где можно найти документы, касающиеся взаимного учета, а также портал данных ГООНУР — “UNINFO”, доклады об эффективности и панель Стратегии оперативной деятельности, нормативные документы и другие источники, приведенные в докладе.

Приложение II

Методология, доля респондентов и результаты анкетирования

1. Две анкеты ОИГ были разработаны на основе предварительных аналитических исследований и предварительных интервью с отдельными участвующими организациями и соответствующими заинтересованными сторонами. Анкеты были разосланы всем участвующим организациям ОИГ, подписавшим Заявление о взаимном учете. Первая анкета был направлена на сбор ключевых документов, касающихся осуществления взаимного учета, включая политику, нормативно-правовую базу и административные инструкции. Вторая анкета, содержащая подробные вопросы, была направлена на сбор существенной информации о внедрении взаимного учета в системе Организации Объединенных Наций. ОИГ направила анкеты координаторам обзора в участвующих организациях 18 апреля 2024 года. Крайний срок представления ответов для анкеты по сбору документов был установлен на 2 мая 2024 года, а для анкеты по информации по существу — на 9 мая 2024 года, однако некоторые ответы были получены после установленных сроков (см. таблицу 1).

Таблица 1
Представление ответов на вопросы анкет ОИГ в разбивке по организациям

Организация	Анкета 1 (сбор документов)	Анкета 2 (информация по существу)
ФАО	X	✓
ИКАО	✓	✓
МОТ	✓	✓
МТЦ	✓	✓
МСЭ	✓	✓
Секретариат Организации Объединенных Наций	✓	✓
ЮНЭЙДС	✓ ^a	✓
ПРООН	✓	✓
ЮНЕП	✓	✓
ЮНЕСКО	✓	✓
ЮНФПА	✓	✓
ООН-Хабитат	X	X
УВКБ ООН	✓	✓
ЮНИСЕФ	✓	✓
ЮНИДО	✓	✓
ЮНОПС	✓	✓
БАПОР	✓	✓
Структура «ООН-женщины»	✓	✓

Организация	Анкета 1 (сбор документов)	Анкета 2 (информация по существу)
ВПП	✓	✓
ВОЗ	✓	X
ВМО	✓ ^a	✓
Общее число ответов	19	19

Источник: ОИГ.

Примечание: Две участвующие организации ОИГ (ВПС и ООН-туризм), не подписавшие Заявление о взаимном учете, представили ответы на анкету по вопросам существа.

^a Документы представлены после установленного срока.

а. Анкета, ориентированная на сбор документов

2. В ответ на вопросы анкеты, ориентированной на сбор документов, организации предоставили свою политику, положения и правила, административные инструкции и другие документы, касающиеся внедрения взаимного учета. Некоторые организации подчеркнули, что, хотя у них отсутствуют конкретные документы, охватывающие все аспекты взаимного учета, этот принцип затрагивается в документах, относящихся к шести функциональным областям (см. таблицу 2).

Таблица 2

Наличие документов, касающихся взаимного учета, в разбивке по организациям

Организация	Политика	Стратегия	Положения, правила, руководства, административные инструкции	Прочие документы
ФАО	Ответ не получен	Ответ не получен	Ответ не получен	Ответ не получен
ИКАО	X	X	X	X
МОТ	X	X	✓	✓
МТЦ	✓	✓	✓	✓
МСЭ	✓	X	✓	X
Секретариат Организации Объединенных Наций	✓	✓	✓	✓
ЮНЭЙДС	X	X	X	X
ПРООН	✓	✓	✓	✓
ЮНЕП	X	X	X	X
ЮНЕСКО	✓	✓	✓	X
ЮНФПА	✓	X	✓	✓
ООН-Хабитат	Ответ не получен	Ответ не получен	Ответ не получен	Ответ не получен
УВКБ ООН	X	X	✓	✓
ЮНИСЕФ	X	X	✓	✓

Организация	Политика	Стратегия	Положения, правила, руководства, административные инструкции	Прочие документы
ЮНИДО	X	X	✓	✓
ЮНОПС	X	X	✓	✓
БАПОР	✓	✓	✓	✓
Структура «ООН-женщины»	X	X	X	✓
ВПП	X	X	✓	X
ВОЗ	X	X	X	X
ВМО	X	X	X	X
Доля организаций, сообщивших о наличии документов	37 процентов	26 процентов	68 процентов	58 процентов

Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

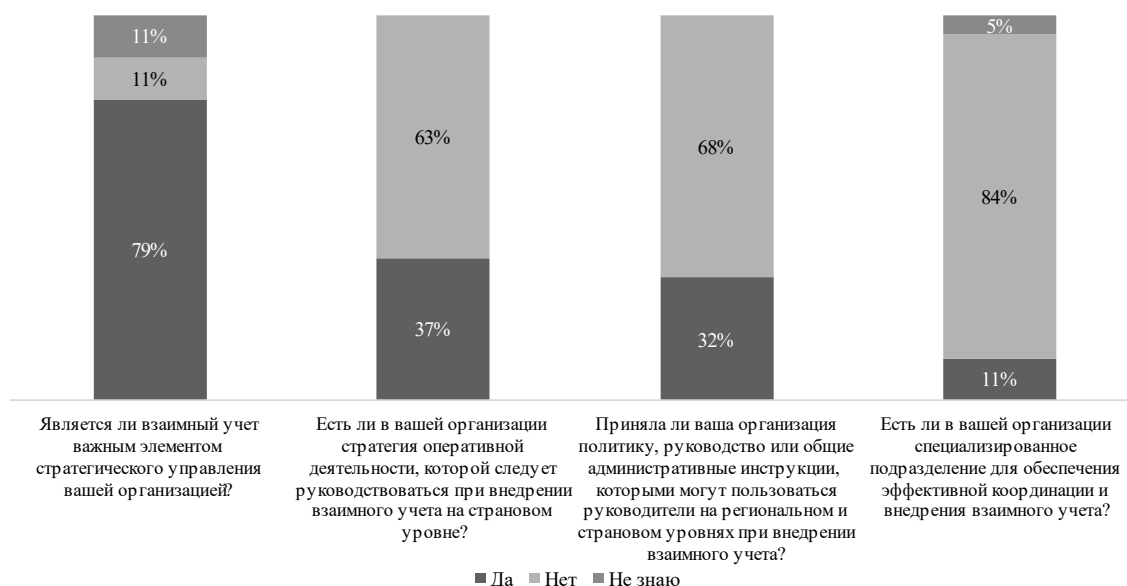
в. Анкета, касающаяся информации по существу

3. Вторая анкета была посвящена нескольким ключевым темам, касающимся внедрения взаимного учета в организациях. В ней содержались вопросы об определении и понимании взаимного учета как с организационной, так и с общесистемной точки зрения; важности и преимуществах взаимного учета, включая ожидаемые результаты, такие как снижение затрат, повышение эффективности и обмен знаниями; практическом применении взаимного учета, включая стратегии, практику ведения дел и распределение ресурсов на региональном и страновом уровнях; механизмах мониторинга, оценки и подотчетности в контексте взаимного учета, включая ключевые показатели эффективности и периодичность оценок. В анкете также ставилась задача выявить передовой опыт, извлеченные уроки и проблемы, связанные с внедрением взаимного учета, включая такие препятствия, как политические барьеры и несовместимость между структурами системы Организации Объединенных Наций; и предлагалось внести предложения относительно новых инициатив и усовершенствований, направленных на повышение эффективности внедрения взаимного учета.

4. Информация, полученная из ответов организаций на анкету, составляет основную часть настоящего доклада. Часть этой информации представлена ниже в виде графических изображений.

5. Организациям был задан вопрос о мерах, принимаемых для содействия внедрению взаимного учета. Хотя 79 процентов организаций считают взаимный учет важным элементом стратегического управления, 63 процента сообщили, что Стратегия оперативной деятельности не содержит указаний относительно внедрения взаимного учета, а 68 процентов сообщили об отсутствии рекомендаций для руководителей относительно внедрения взаимного учета на региональном и страновом уровнях. На вопрос о наличии специализированного подразделения для содействия координации внедрения взаимного учета в рамках организации только 11 процентов организаций сообщили о наличии такого ресурса. Почти половина организаций (47 процентов) сообщили, что несовместимость соответствующей политики, положений, правил и систем организаций системы Организации Объединенных Наций является узким местом, препятствующим полноценному внедрению взаимного учета (см. рисунок 1).

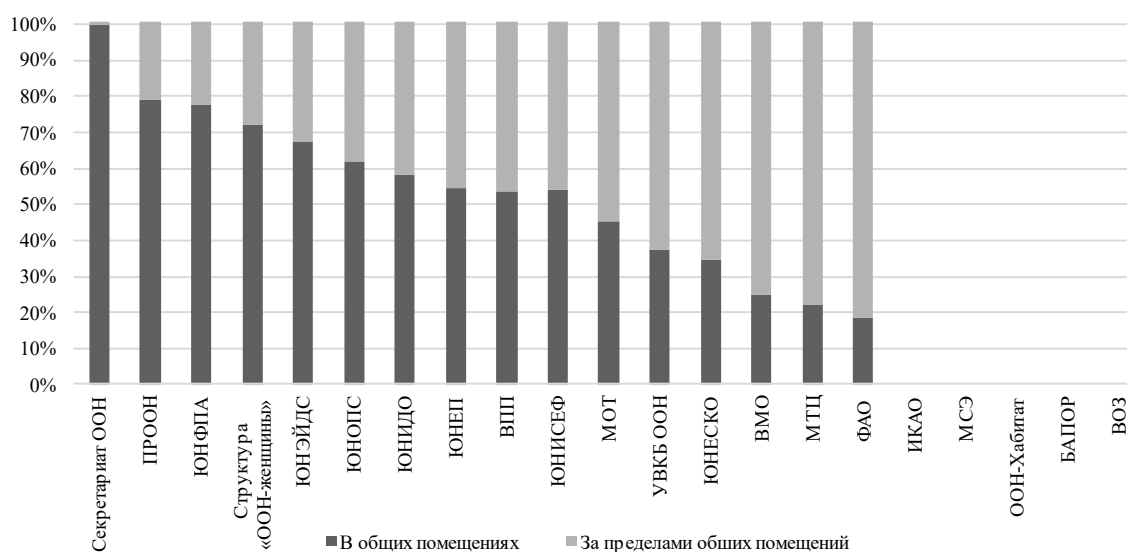
Рисунок I
Практическое применение взаимного учета



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

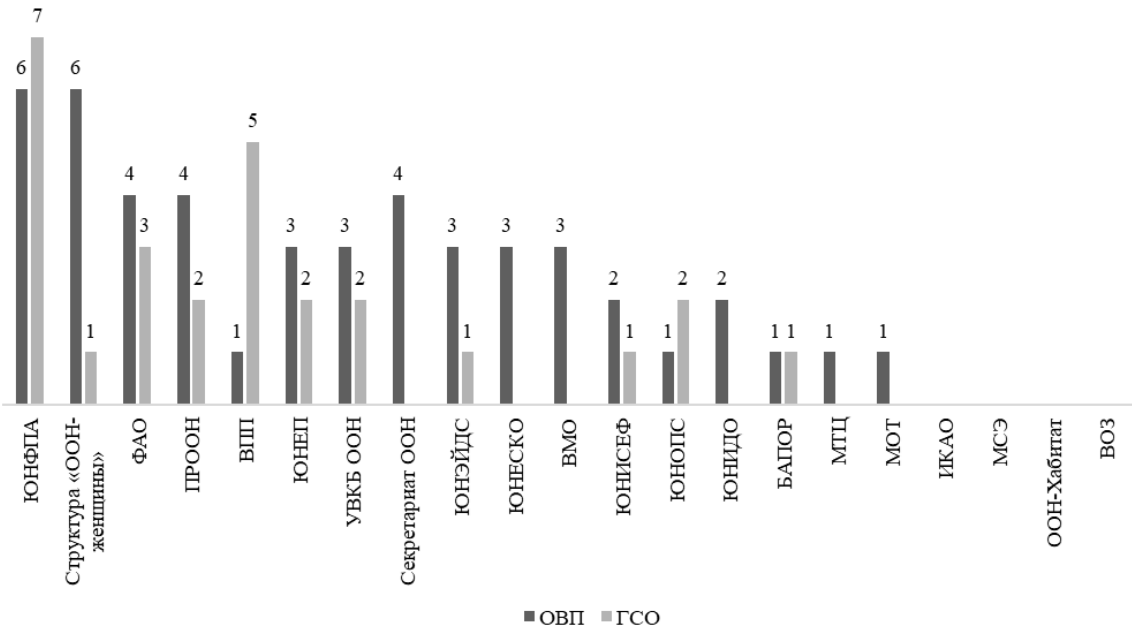
6. Учитывая, что взаимный учет способствует участию организаций системы Организации Объединенных Наций в различных инициативах по повышению эффективности на страновом уровне, организациям был задан вопрос об их участии в инициативах «Система общих помещений», «Общее вспомогательное подразделение» и «Глобальное совместное обслуживание». Их ответы представлены на рисунках II и III и в таблице 3 ниже.

Рисунок II
Доля отделений, размещенных в общих помещениях и за их пределами (по данным, представленным самими организациями)



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

Рисунок III
Число общих вспомогательных подразделений (ОВП) и направлений глобального совместного обслуживания (ГСО), в которых участвуют организации (по данным, представленным самими организациями)



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

Таблица 3
Участие организаций в инициативах «Общие вспомогательные подразделения» и «Глобальное совместное обслуживание»

Организация	Местоположение общего вспомогательного подразделения	Местоположение Глобального центра совместного обслуживания (ГЦСО)
ФАО	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия, Вьетнам	2 Глобальных центра совместного обслуживания и Центр совместного обслуживания ФАО — Венгрия
ИКАО	н/п	н/п
МОТ	Вьетнам	н/п
МТЦ	н/п	н/п
МСЭ	н/п	н/п
Секретариат Организации Объединенных Наций	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия, Вьетнам	На этапе оценки
ЮНЭЙДС	Кения, Бразилия, Вьетнам	Малайзия
ПРООН	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия, Вьетнам	Дания, Малайзия

<i>Организация</i>	<i>Местоположение общего вспомогательного подразделения</i>	<i>Местоположение Глобального центра совместного обслуживания (ГЦСО)</i>
ЮНЕП	Бразилия, Объединенная Республика Танзания, Вьетнам	Кения, Швейцария
ЮНЕСКО	Кения, Объединенная Республика Танзания, Вьетнам	н/п
ЮНФПА	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия, Вьетнам, Сенегал, Иордания	Глобальное
ООН-Хабитат	Ответ не получен	Ответ не получен
УВКБ ООН	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия	Дания, Венгрия
ЮНИСЕФ	Кения, Сенегал	Венгрия
ЮНИДО	Кения, Вьетнам	н/п
ЮНОПС	Иордания	Таиланд, веб-сайт системы UN Web Buy Plus
БАПОР	Иордания	Германия
Структура «ООН-женщины»	Кения, Объединенная Республика Танзания, Бразилия, Вьетнам, Сенегал, Иордания	Малайзия
ВПП	Кения	Венгрия, Италия (2 ГЦСО в Риме), Объединенные Арабские Эмираты (2 ГЦСО в Дубае)
ВОЗ	Ответ не получен	Ответ не получен
ВМО	Кения	н/п

Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

7. Организациям также были заданы вопросы о повышении эффективности, затратах и показателях, связанных с внедрением взаимного учета. Информация по этим темам содержится в главе VI. Инспекторы указывают, что для достижения организациями прогресса во внедрении взаимного учета необходимы дополнительные усилия в этих областях (см. рисунок IV).

Рисунок IV
Эффективность, затраты и показатели, связанные с взаимным учетом



Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

Приложение III

Методика, использованная для проведения интервью

1. Интервью для настоящего обзора проводились в два этапа. Первый этап, проводившийся в феврале 2024 года, был направлен на определение сферы охвата обзора: на этом этапе было проведено 8 интервью. Второй этап, проходивший с мая по июль 2024 года, был посвящен основополагающим и адресным вопросам, ориентированным на конкретные организации и области, с целью устранения пробелов, выявленных в ответах на вопросы анкеты и в ходе аналитического обзора, и на этом этапе было проведено 52 интервью. Перед началом интервью респондентам были предоставлены рекомендации по прохождению интервью, содержащие темы, которые будут затронуты в интервью. Основные темы перечислены ниже:

- a) определение и признаки понятия «взаимный учет»;
- b) важность и преимущества взаимного учета;
- c) практическое применение взаимного учета;
- d) общесистемные структуры и механизмы взаимного учета;
- e) мониторинг, оценка, отчетность и подотчетность;
- f) передовой опыт, извлеченные уроки и проблемы;
- g) новые идеи и возможности для взаимного учета.

2. Было проведено 37 интервью в очном формате и 23 — в онлайн-режиме. Всего было опрошено 236 заинтересованных сторон, причем 18 заинтересованных сторон были опрошены дважды, и в результате было проведено 254 интервью. В таблице 1 указаны места службы, охваченные интервью.

Таблица 1
Число участников интервью в разбивке по местам службы

Место службы	Число опрошенных
Нью-Йорк	93
Женева	68
Найроби	46
Копенгаген	31
Рим	7
Бангкок	2
Амман	4
Будапешт	2
Бонн	1

Источник: ОИГ.

3. В таблицах ниже представлено число участников интервью в разбивке по функциональным областям (таблица 2), по организациям (таблица 3) и по типам организаций (таблица 4).

Таблица 2

Число участников интервью в разбивке по функциональным областям

<i>Функциональная область</i>	<i>Число участников интервью</i>
Финансы	35
Закупки	35
Людские ресурсы	33
ИКТ	29
Межучрежденческий механизм или инициатива	23
Материально-техническое обеспечение	20
Административное обслуживание (включая обслуживание объектов)	20
Оперативная деятельность	13
Общее управление	10
Юридические аспекты	8
Регулирование рисков и надзор	7
Ревизия	4
Иное/неприменимо	17

Источник: ОИГ.

Таблица 3

Число участников интервью в разбивке по организациям

<i>Организация</i>	<i>Число участников интервью</i>
Секретариат Организации Объединенных Наций	49
ВПП	28
УВКБ ООН	23
ЮНИСЕФ	23
ЮНФПА	21
ПРООН	18
ЮНОПС	12
ЮНЕП	9
Координационная группа по взаимному учету Комитета высокого уровня по вопросам управления	8
ЮНЭЙДС	8
МОТ	7
Структура «ООН-женщины»	6
ВМО	6
Общее вспомогательное подразделение — Найроби	5
БАПОР	4
УСВН	4
Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве	4
Закупочная сеть Комитета высокого уровня по вопросам управления	3
Группа по совместной закупочной деятельности	3
Глобальный центр совместного обслуживания ЮНИСЕФ	2
ЮНЕСКО	2

<i>Организация</i>	<i>Число участников интервью</i>
Канцелярия координатора-резидента — Найроби	2
МСЭ	2
Сеть по вопросам людских ресурсов Комитета высокого уровня по вопросам управления	1
Центр “OneHR”	1
ФАО	1
ВОЗ	1
ЮНИДО	1

Источник: ОИГ.

Таблица 4

Число участников интервью в разбивке по типам организаций

<i>Тип организации:</i>	<i>Число участников интервью</i>
Участвующие организации ОИГ	220
Межучрежденческий механизм или инициатива	30
Аудиторская организация	4

Источник: ОИГ.

Приложение IV

Методология, доля респондентов и результаты опроса координаторов-резидентов

1. Целью опроса было выяснить мнение координаторов-резидентов о ходе внедрения принципа взаимного учета на местном уровне. Опрос был разослан Управлением по координации деятельности в целях развития всем координаторам-резидентам, находившимся в должности по состоянию на 30 мая 2024 года, за исключением временных координаторов-резидентов, то есть 103 адресатам. Опрос проводился с 30 мая по 14 июня 2024 года и содержал 12 вопросов закрытого типа и 5 вопросов открытого типа. Доля ответивших на опрос составила 24,3 процента, что эквивалентно 25 действительным ответам, которые были проанализированы с целью получения основных выводов и результатов.
2. В ответах на опрос были отмечены как положительные результаты, так и проблемы, связанные с внедрением взаимного учета в организациях системы Организации Объединенных Наций. 28 процентов респондентов сообщили, что после принятия Заявления о взаимном учете прогресс в плане внедрения взаимного учета остался прежним, при этом 44 процента отметили улучшения и столько же сообщили об увеличении числа доступных услуг и программ. Кроме того, согласно результатам опроса 60 процентов респондентов отметили сокращение дублирования усилий в местах службы, что привело к повышению общей эффективности (см. рисунок I). Эти выводы согласуются с более ранними данными, свидетельствующими о том, что взаимный учет оказал положительное влияние на процессы закупок, операционную эффективность и доступность услуг.

Рисунок I
Преимущества, наблюдаемые координаторами-резидентами в своих местах службы после введения взаимного учета



Источник: Ответы на опрос ОИГ.

3. Отвечая на вопросы о своей осведомленности о принципе взаимного учета, 72 процента респондентов сообщили, что они осведомлены о важности внедрения взаимного учета, а 92 процента респондентов сообщили, что они либо очень хорошо, либо достаточно хорошо знакомы с этим принципом. Что касается подготовки или повышения осведомленности о взаимном учете, то только

16 процентов сообщили, что прошли подготовку или получили информацию в рамках повышения осведомленности, а 76 процентов признали, что им по-прежнему необходима дополнительная информация о том, как применять этот принцип в своих соответствующих местах службы. Такая ситуация может привести к тому, что координаторы-резиденты не будут обладать достаточными возможностями для внедрения взаимного учета в работу своих страновых групп (см. рис. II).

Рисунок II

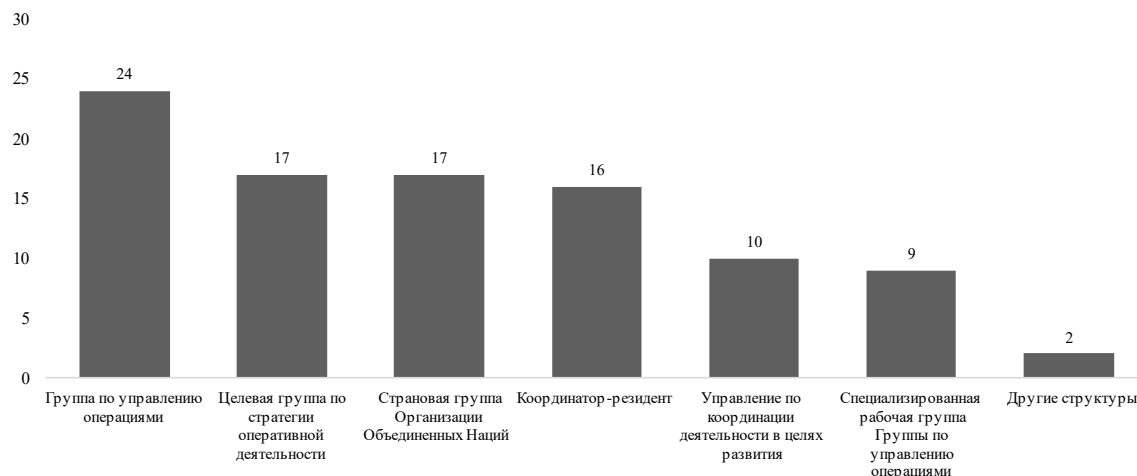
Возможности, имеющиеся у координаторов-резидентов для внедрения взаимного учета в работу своих страновых групп



Источник: Ответы на опрос ОИГ.

4. Кроме того, большинство респондентов считают, что за внедрение взаимного учета должна отвечать в первую очередь Группа по управлению операциями. Несколько респондентов также выразили мнение, что за это отвечают страновая группа Организации Объединенных Наций, координатор-резидент и целевая группа по стратегии оперативной деятельности. При этом 52 процента респондентов считают, что им не хватает ресурсов для внедрения взаимного учета на местном уровне, в то время как половина респондентов сообщили, что Управление по координации деятельности в целях развития оказало им помощь во внедрении взаимного учета на их месте службы (см. рисунок III).

Рисунок III
Ответственность за внедрение взаимного учета на месте службы



Источник: Ответы на опрос ОИГ.

5. В заключение следует отметить, что, хотя результаты опроса указывают на ощутимые преимущества взаимного учета в плане сокращения дублирования усилий и повышения эффективности, они также указывают на серьезные пробелы в плане осведомленности, подготовки и ресурсов, что препятствует полноценному внедрению этого принципа.

Приложение V

Неисчерпывающий перечень сравнительных преимуществ использования взаимного учета (по данным, представленным самими организациями)

Организация	Функциональная область	Сравнительное преимущество, которое подлежит учету организациями системы Организации Объединенных Наций в контексте взаимного учета
МОТ	Людские ресурсы	- Людские ресурсы, включая специализацию труда - Содействие и наставничество сети поставщиков услуг - Безопасность и гигиена труда
МОТ	Закупки	Требования к закупкам в области борьбы с торговлей людьми и принудительного труда
Секретариат Организации Объединенных Наций	Закупки	Закупка транспортных средств
Секретариат Организации Объединенных Наций	Административное обслуживание (включая обслуживание объектов)	Переплетные и типографские услуги в Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве
ЮНЭЙДС	Программа	Контракты с университетами на ведение статистики
ПРООН	ИКТ	Информационно-технологические системы для предоставления услуг (на основе бывшей функции координатора резидентов)
ЮНЕП	Закупки	Подход, основанный на экологической устойчивости, в области закупок или устойчивые закупки
ЮНФПА	Закупки	Механизмы обеспечения качества
ЮНИСЕФ	Материально-техническое обеспечение	Глобальный тендер на экспедирование грузов от имени организаций системы Организации Объединенных Наций
ЮНИСЕФ	Материально-техническое обеспечение	Использование учреждениями Организации Объединенных Наций тендера ЮНИСЕФ для управления международными перевозками грузов
ЮНОПС	Закупки	Система United Nations Web Buy
ЮНОПС и МВЦ	Материально-техническое обеспечение	- Ситуационная осведомленность, т. е. способность связывать различные наборы данных - Анализ радиовещания для анализа настроений в местах расположения - Телемедицина для операций в пользу мира
Структура «ООН-женщины»	Закупки	Закупки с учетом гендерной специфики

<i>Организация</i>	<i>Функциональная область</i>	<i>Сравнительное преимущество, которое подлежит учету организациями системы Организации Объединенных Наций в контексте взаимного учета</i>
Структура «ООН-женщины»	Все функциональные области	Всесторонний учет гендерной проблематики в рамках общесистемного плана действий Организации Объединенных Наций (ОСПД ООН)
Структура «ООН-женщины»	Программа	Женщины в предпринимательстве и расширение экономических прав и возможностей
Структура «ООН-женщины»	Людские ресурсы	Центр знаний для противодействия сексуальным домогательствам
ВМО	Закупки	Участие ученых в совместных тендерах на метеорологические услуги

Источник: Ответы на вопросы анкеты ОИГ.

Приложение VI

Обзор мер, которые необходимо принять участвующим организациям по рекомендациям
Объединенной инспекционной группы

			Участвующие организации Объединенной инспекционной группы																												
Доклад	Для принятия мер	Ожидаемый результат	Организация Объединенных Наций*	ЮНЭЙДС	ЮНКТАД	МТЦ	ПРООН	ЮНЕП	ЮНФПА	ООН-Хабитат	УВКБ ООН	ЮНИСЕФ	УНП ООН	ЮНОПС	БАПОР	Структура «ООН-женщины»	ВПП	ФАО	МАГАТЭ	ИКАО	МОТ	ИМО	МСЭ	ЮНЕСКО	ЮНИДО	ООН-туризм	ВПС	ВОЗ	ВОИС	ВМО	
			Для информации																												
Рекомендация 1		h																	А			А				А	А		А		
Рекомендация 2		d	А		А		А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А
Рекомендация 3		d	А		А		А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А	А
Рекомендация 4		c	А																												
Рекомендация 5		a	Д	Д	Д		Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д		Д	Д		Д	Д	Д			Д		Д	

Условные обозначения:

Д: Рекомендация для принятия решения директивным органом

A: Рекомендация для принятия решения административным руководителем

 Рекомендация не требует принятия мер данной организацией

Ожидаемый результат:

a: повышение прозрачности и подотчетности; b: распространение передового опыта/оптимальной практики; c: улучшение координации и сотрудничества;

d: повышение слаженности и согласованности; e: укрепление контроля и соблюдения требований; f: повышение результативности; g: существенная экономия финансовых средств; h: повышение эффективности; i: прочее.

* Согласно [ST/SGB/2015/3](#).